

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**VENÄJÄN VIISUMIVAPAUDEN VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIN  
RAJATURVALLISUUTEEN**

Tutkielma

Kapteeni  
Tero Hirvonen

Esiupseerikurssi 62  
Maasotalinja/Rajavartiolaitos

Huhtikuu 2010

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Esiupseerikurssi 62	Linja Maasotalinja/Rajavartiolaitos
Tekijä Kapteeni Tero Hirvonen	
Tutkielman nimi <b>VENÄJÄN VIISUMIVAPAUDEN VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUTEEN</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Huhtikuu 2010	Tekstisivuja 51 Liitesivuja 5
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus on toteutuessaan yksi lähitulevaisuuden merkittävimmistä haasteista Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta viisumivapauteen varautuminen tarkoittaa sekä kunkin jäsenvaltion kansallisten toimintojen selvittämistä ja omatoimista kehittämistä että Euroopan unionin koko keinovalikoiman käyttöä aina yhteisöläinsäädännöstä virastojen toimintoihin.</p> <p>Tutkimuksessa on selvitetty Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden vaikutus Euroopan unionin ja Suomen rajaturvallisuuteen. Tutkimus on luonteeltaan tulevaisuudentutkimus.</p> <p>Tutkimus jakautuu kolmeen osaan, joissa yhdistävänä tekijänä on rajaturvallisuus. Teoriaosassa selvitetään rajaturvallisuuden perusteet Euroopan unionissa ja Suomessa sekä viisumivapauden taustatekijät. Toisessa osassa luodaan teoriaosan perusteella neljä mahdollista tulevaisuutta, joista yksi arvioidaan todennäköisimmäksi tulevaisuudeksi. Kolmannessa osassa tehdään johtopäätökset todennäköisimmän skenaarion vaikutuksesta nelitasoiseen rajaturvallisuusmalliin sekä esitetään rajaturvallisuutta ylläpitävät toimet.</p> <p>Tutkimusongelmana on: ”Miten Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus vaikuttaa Euroopan unionin rajaturvallisuuteen?”</p> <p>Tutkimuskysymykset ovat:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mitkä ovat rajaturvallisuuden järjestelyt Euroopan unionissa?</li><li>- Minkälaisiin kehitysvaihtoehtoihin Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus voi johtaa Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta?</li><li>- Miten rajaturvallisuutta voidaan kehittää Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden kannalta?</li></ul>	

Tutkimuksessa todettiin, että Euroopan unionin ja Venäjän välisellä viisumivapaudella on vaikutusta rajaturvallisuuden jokaiseen tasoon. Rajaturvallisuuden kehittymistä seuraamalla voidaan kuitenkin ennakoivasti varautua viisumivapauden rajaturvallisuuteen kohdistamiin uhkiin. Viisumivapauden todennäköisenä vaikutuksena todettiin olevan liikennemäärien kasvaminen sekä rajanylitykseen liittyvän rikollisuuden lisääntyminen ja vaikeampi paljastettavuus. Keskeisenä keinona todettiin olevan jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen Euroopan unionin päätöksentekoon, lainvalmisteluun, yhteistyöhön sekä yhteisen tilannekuvan ja riskianalyysin luomiseen. Jäsenvaltioiden kansallisilla toimilla todettiin olevan keskeinen merkitys Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Kansallisilla toimilla tulee muun muassa varata riittävät resurssit rajaturvallisuuden ylläpitoon sekä kehittää rajanylityspaikkojen rakenteita ja tekniikkaa. Myös valtioiden kahdenvälisellä yhteistyöllä todettiin olevan merkitystä.

Viisumivapauden vaikutus Euroopan unionin rajaturvallisuuteen on merkittävä. Viisumivapauden voimaantulon jälkeen pääosa Suomen itärajan ylittävistä henkilöistä on venäläisiä, joista monet saapuvat ensi kertaa Euroopan unionin alueella. Maantierajanylitysliikenteessä ei ole mahdollista suorittaa henkilöiden ennakkotarkastuksia muuten kuin erityisjärjestelyin, ja ensimmäinen kosketus henkilöön saadaankin yleensä vasta Suomen puolen rajatarkastuksessa. Rajaturvallisuuden nelitasoisen järjestelmän tasojen väliset suhteet muuttuvat viisumivapauden myötä merkittävästi. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden on käytettävä tehokkaasti koko käytössään olevaa keinovalikoimaa aina lainsäädännöstä kansalliseen viranomaisyhteistyöhön.

Viisumivapaus on tosiasia, jonka ajankohta on vielä päättämättä.

#### AVAINSANAT

Euroopan unioni, Venäjä, Suomi, rajaturvallisuus, rajaturvallisuuden ylläpito, viisumivapaus

# VENÄJÄN VIISUMIVAPAUDEN VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUTEEN

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1.1 KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT.....	2
1.2 TUTKIMUSASETELMA JA RAJAUKSET.....	4
1.3 AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET.....	6
1.3.1 Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimustyöt.....	6
1.3.2 Muut tutkimustyöt.....	7
1.4 TUTKIMUSONGELMA.....	8
1.5 TULEVAISUUDENTUTKIMUS.....	9
1.5.1 Metodologiset lähestymistavat.....	10
1.5.2 Tieteellisyyden rajoitteet, haasteet ja edellytykset.....	12
1.5.3 Käsitteet ja niiden merkitys.....	13
1.5.4 Skenaarioista.....	15
<b>2. RAJATURVALLISUUS EUROOPAN UNIONISSA.....</b>	<b>18</b>
2.1 RAJATURVALLISUUDEN SÄÄDÖSPERUSTA.....	18
2.2 EUROOPAN UNIONIN NELITASOINEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄ.....	21
2.3 EUROOPAN UNIONIN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄ.....	23
2.4 SUOMEN NELITASOINEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄ.....	25
2.5 EUROOPAN UNIONIN JA VENÄJÄN VIISUMIPOLITIikka.....	27
<b>3. SKENAARIOT.....</b>	<b>30</b>
3.1 HEIKOT SIGNAALIT JA TRENDIT SKENAARIOISSA.....	31
3.2 TAANTUVA SKENAARIO.....	34
3.3 TASAISEN MUUTOKSEN SKENAARIO.....	35
3.4 LAAJAN MUUTOKSEN SKENAARIO.....	36
3.5 HALLITSEMATTOMAN MUUTOKSEN SKENAARIO.....	38
3.6 TODENNÄKÖISIN SKENAARIO.....	39
<b>4. JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>40</b>
4.1 RAJATURVALLISUUDEN ENSIMMÄINEN TASO.....	40
4.2 RAJATURVALLISUUDEN TOINEN TASO.....	42
4.3 RAJATURVALLISUUDEN KOLMAS TASO.....	43
4.4 RAJATURVALLISUUDEN NELJÄS TASO.....	44
4.5 RAJATURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMINEN.....	45
4.6 POHDINTA.....	48
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>52</b>
<b>LIIITTEET.....</b>	<b>57</b>

# **VENÄJÄN VIISUMIVAPAUDEN VAIKUTUS EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUTEEN**

## **1. JOHDANTO**

Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus on toteutuessaan yksi lähitulevaisuuden merkittävimmistä haasteista Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Vapaan liikkuvuuden tavoittelussa Schengenin sopimuksella avatut sisärajat Euroopan keskiöön ovat lisänneet jäsenvaltioiden kansallisen rajaturvallisuuden kollektiivista merkitystä. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta viisumivapauteen varautuminen tarkoittaa sekä kunkin jäsenvaltion kansallisten toimintojen selvittämistä ja omatoimista kehittämistä että Euroopan unionin koko keinovalikoiman käyttöä aina yhteisölainsäädännöstä virastojen toimintoihin.

Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden keskeisinä haasteina ovat rajat ylittävän rikollisuuden ja liikenteen volyymin merkittävä lisääntyminen. Liikenteen kasvua on yleisesti pidetty oletetuimpana viisumivapauden seurauksena. Voimakkaasti kasvava liikenne yhdessä elintasoeron kanssa tarjoaa merkittävän väylän rajat ylittävälle rikollisuudelle ja mahdollisuuden rikollistumiselle. Tässä tutkielmassa käsitellään viisumivapauden merkitystä Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen ja ennakoidaan niitä mahdollisia tulevaisuuksia, joihin viisumivapauden myötä olemme kulkemassa.

Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus ei ole itsestäänselvyys. Vaikka molemmat tahot ovatkin sitoutuneet kahdenpuoliseen viisumivapauteen pitkän aikavälin tavoitteena, ei toteutumisen ajankohtaa ole vielä ajankohtaista ennustaa. Viisumivapaudessa ei kyse ole niinkään tiettyjen teknisten tekijöiden saattamisesta voimaan, vaan poliittisesta tahdosta siirtyä lyhytkestoisten oleskelujen osalta uuteen aikakauteen. Tällöin osapuolten kansalaisiin ei enää kohdistettaisi rajatarkastusta edeltävää ennakkotarkastusta. Vastavuoroisuuden periaate Euroopan unionin ja Venäjän välisessä viisumipolitiikassa edellyttää poliittisen tahtotilan ole-

massa oloa kummaltakin osapuolelta. Pelkästään toisen osapuolen toteuttamat viisumihelpotukset eivät juurikaan vie kohti viisumivapauden todellista toteumaa.

Sisäisen turvallisuuden kannalta siirtyminen viisumivapauteen merkitsee rajaturvallisuusjärjestelmän rakenteellista ja toiminnallista muutosta. Nykyinen viisumimyöntöjärjestelmä mahdollistaa perusteelliset ennakkotarkastukset viisumiharkinnan aikana. Viisumivapaudessa ensimmäinen maahantuloedellytysten tarkastus tapahtuu rajatarkastuksissa, eikä ennakkotarkastuksilla voida kovinkaan merkittävästi tukea ainakaan maarajoilla tapahtuvia rajatarkastuksia. Lento-, laiva- ja junaliikenteessä tilanne on sikäli parempi, että kyseisissä matkustusmuodoissa matkustajien ennakkotarkastus on resurssien ja toiminnan yleisjärjestelyjen kannalta mahdollista. Maatierajanylityspaikalle yksittäin saapuvan henkilöliikenteen kannalta koottu ennakkotarkastus on ongelmallinen muun muassa yhden tarkastuksen periaatteen kannalta.

Sisäistä turvallisuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitetään Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden asema rajaturvallisuudessa käyttäen apuna rajaturvallisuusjärjestelmän nelitasoista mallia. Tarkastelun painopiste on rajatarkastuksissa. Viisumivapauden merkitystä tarkastellaan niin Euroopan unionin kuin Suomenkin näkökulmista. Venäjän osalta vaikutusten tarkastelu jää yleisen käsitteilyn varaan Euroopan unionin ja Venäjän välistä viisumipolitiikkaa käsittelevässä luvussa.

Tässä tutkimuksessa viisumivapautta käsitellään ilmiönä eikä tavoitteena ole laatia tarkkaa ennustetta Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden toteutumisajankohdasta. Tutkimus on jaettu neljään lukuun. Ensimmäisessä ja toisessa luvussa käsitellään tutkimuksen perusteita. Kolmannessa luvussa luodaan arvioinnin perusteena olevat skenaariot ja arvioidaan niiden vaikutuksia muutostekijöiden avulla. Neljännessä luvussa on esitetty keskeisimmät johtopäätökset perustuen nelitasoiseen rajaturvallisuusmalliin.

## 1.1 Käsitteet ja määritelmät

Tutkimukseen liittyvät keskeiset käsitteet ovat rajaturvallisuus ja maahantulon valvontaan liittyvät käsitteet. Rajaturvallisuuden keskeisimpänä alakäsitteenä tutkimuksessa on rajatarkastukset. Käsitteiden määrittelyssä pitäydytään kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön määritelmissä.

Ulkomaalaislain mukaan viisumilla tarkoitetaan lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä. Määritelmässä mainitut muut maahantulon edellytykset on todettu ulkomaalaislain 11§:ssä.<sup>1</sup>

Viisumivelvollisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn valtion kansalaiselta edellytetään lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä.<sup>2</sup>

Viisumivapaudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn valtion kansalaiselta ei edellytetä alle kolmen kuukauden oleskeluun maahantulotarkastusta edeltävää hallinnollista maahantulolupaa.<sup>3</sup>

Viisumihelpotuksilla tarkoitetaan viisumivelvollisuuden ja viisumivapauden välistä tilannetta, jossa osasta viisumivelvollisuuteen sisältyvistä velvoitteista on luovuttu.<sup>4</sup>

Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.<sup>5</sup>

Rajatarkastuksella tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavaa rajanylityksen tai rajanylitysaikomuksen perusteella toteutettavaa henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kuneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista.<sup>6</sup>

Jäsenvaltioilla tarkoitetaan Schengenin sopimusta soveltavia valtioita. Näitä valtioita ovat Itävalta, Belgia, Tshekki, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Italia, Latvia,

<sup>1</sup> Ulkomaalaislaki 301/30.4.2004, 11§. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassaoleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava asiakirja, voimassa oleva vaadittava viisumi tai oleskelulupa tai työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jollei lainsäädännöstä tai sopimuksista muuta johdu, hän pystyy esittämään oleskelua tukevia asiakirjoja ja hänellä on toimeentulon edellyttämät varat, häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon ja hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

<sup>2</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkoroja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

<sup>3</sup> Sama.

<sup>4</sup> Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välinen sopimus Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L129/27, julkaistu 17.5.2007.

<sup>5</sup> Rajavartiolaitos 15.7.2005/578, 2§ ja Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy.

<sup>6</sup> Rajavartiolaitos 15.7.2005/578, 2§.

Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Slovakia, Slovenia, Espanja, Ruotsi, Norja, Islanti ja Sveitsi.<sup>7</sup>

Ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja.<sup>8</sup>

Sisärajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta ja jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen lauttaliikenteen osalta.<sup>9</sup>

Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön jäsenvaltion kansalainen eikä muutoinkaan oikeutettu käyttämään yhteisön vapaata liikkuvuutta.<sup>10</sup>

Rajaturvallisuutta käsittelevissä julkaisuissa käytetään synonyymeinä filtteriä, tasoa, porrasta ja kehää kuvaamaan rajaturvallisuuden eri ulottuvuuksia. Tässä tutkielmassa käytetään rajaturvallisuusmallin toiminnallisista ulottuvuuksista nimitystä taso.

## 1.2 Tutkimusasetelma ja rajaukset

Tutkimusasetelman tarkoituksena on selvittää käsitteiden väliset suhteet tutkielmassa. Tutkimusasetelma on ilmaistu näkökulman havainnollistamiseksi kaaviokuvana liitteessä 1.

Tutkimusasetelman keskeisinä tekijöinä ovat Euroopan unionin rajaturvallisuus ja Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus. Tekijöiden välisiä suhteita kuvaavina merkityksinä ovat viisumipolitiikka, lainsäädäntö sekä viranomaisten valvontakeinot. Suhteita tukevia tekijöitä ovat viisumipolitiikan edut ja haitat, valvontatoimet sekä neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän tasoihin sisältyvä toiminta. Yhdessä nämä tekijät muodostavat viisumivapauden ja rajaturvallisuuden keskinäisen merkityskentän, jossa vaikutuksia Euroopan unionin rajaturvallisuuteen arvioidaan Suomen maarajan rajanylityspaikkojen näkökulmasta.

<sup>7</sup> Euroopan komissio, Internet-sivut: [http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html#20122\\_3](http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html#20122_3), luettu 18.1.2010.

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, 2 artikla.

<sup>9</sup> Sama.

<sup>10</sup> Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kondolisoitu toisinto, Euroopan yhteisön virallinen lehti C325/35, julkaistu 24.12.2002.



Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan unionin rajaturvallisuutta Euroopan unionin nelitasoisen rajaturvallisuusmallin, Euroopan unionin yhdenmätyn rajaturvallisuusjärjestelmän ja Suomen nelitasoisen rajaturvallisuusjärjestelmän avulla.

Kansallisen rajaturvallisuusmallin käyttäminen tutkielman työkaluna on perusteltua siksi, että Euroopan unionin subsidiäreettiperiaatteen mukaan unionilla on toimivalta säätää jäsenvaltioita velvoittavia asioita vain silloin ja siinä laajuudessa, kun tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin kuin jäsenvaltioiden toimin.<sup>11</sup> Jäsenvaltion toimin säädetään muista rajaturvallisuuteen vaikuttavista perusteista. Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän tarkastelu ilman kansallista ulottuvuutta ei siten noudattaisi Euroopan unionin perusrakenteita eikä muodostaisi kokonais kuvaa jäsenvaltion rajaturvallisuudesta.

Tutkielman kansallista rajaturvallisuusjärjestelmää käsittelevät osat voitaisiin rakentaa minkä tahansa jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä. Tässä tutkielmassa tarkasteltavaksi maaksi on valittu Suomi. Ensinnäkin perusteena Suomen rajaturvallisuusmallin tarkastelulle on, että malliin liittyvä tieto on tutkijalle kansallisesti helposti saatavissa. Toisena perusteena on tutkijan yhdeksän vuoden työkokemus rajaturvallisuuden alalla Suomessa, joka auttaa aiheen ja siinä vallitsevien suhteiden ymmärtämistä. Kolmantena perusteena on Suomen pitkä kokemus Pohjoismaisen passintarkastussopimuksen soveltamisessa sopimusvaltioiden sisärajoilla.<sup>12</sup> Vuodesta 1957 sovellettu sopimus on luonut Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin välille toimivat yhteistoimintamenettelyt sisämaassa tapahtuvalle valvonnalle. Neljäntenä perusteena on, että Suomen ja Venäjän välinen maaraja muodostaa Euroopan unionin jäsenmaiden ja Venäjän välisestä maarajasta merkittävän osan. Viidentenä perusteena Suomen suurimmat rajanylityspaikat sijaitsevat lähellä Venäjän suurkaupunkeja, joista Pietarissa asuu 4,06 miljoonaa ja Moskovassa 10,4 miljoonaa potentiaalista rajanylittäjää.<sup>13</sup> Kuudentena perusteena Suomen rajaturvallisuusmallin käyttämiselle on erilaisten arviointitahojen antamat positiiviset lausunnot Suomen rajaturvallisuuden järjestelyistä.<sup>14</sup> Seitsemäntenä perusteena on

<sup>11</sup> Toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on säännellä toimivallan harjoittamista. Sen avulla voidaan määrittää, voiko unioni toimia tietyllä alalla vai kuuluko asia jäsenvaltioiden toimivaltaan. Periaatteen mukaisesti unioni voi toimia aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa tavoitteita riittävän hyvin, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Euroopan unionin Internet-sivut:

[http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity\\_fi.htm#SUBSIDIARITY](http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_fi.htm#SUBSIDIARITY), luettu 28.1.2010.

<sup>12</sup> Suomen säädöskokoelman sopimussarja, ulkovaltain kanssa tehdyt sopimukset, julkaistu Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 2001, 30/2001.

<sup>13</sup> Venäjän Federaation suurlähetystö Suomessa, Internet-sivut:

<http://www.rusembassy.fi/FLinformRosspravinfo.htm>, luettu 28.1.2010.

<sup>14</sup> Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) – erityisesti vakavan rikollisuuden toiminnasta, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007 ja The Schengen Evaluati-on Working Party (SCH/Com-ex (98) 25 def.).

Suomen muita Venäjään rajoittuvia EU-maita suurempi elintasoero Venäjän kanssa.<sup>15</sup> Venäjän elintaso on noin kolmannes Suomen elintasosta.<sup>16</sup> Elintasoeron arvioidaan olevan yhtenä rikollisuuteen vaikuttavana tekijänä.

Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan Venäjän alueen yksityiskohtainen tarkastelu. Venäjän osalta vaikutuksia tarkastellaan yleisellä tasolla rajaturvallisuuden näkökulmasta. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan myös Euroopan unionin ja Venäjän välisten poliittisten suhteiden yksityiskohtainen tarkastelu sekä keskinäisen viisumivapauden ajankohdan arviointi. Rajaukset tehdään siitä syystä, että edellä mainittujen kokonaisuuksien yksityiskohtainen tarkastelu laajentaisi tutkimuksen tarpeettoman laajaksi ottaen huomioon sen, että kyseessä on esiupseerikurssin tutkielma.

### 1.3 Aikaisemmat tutkimukset

Rajaturvallisuuteen liittyvä monialainen tutkimustyö on lisääntynyt 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä. Maanpuolustuskorkeakoulussa on tehty useita rajaturvallisuutta käsitteleviä tutkimuksia, joissa rajaturvallisuutta käsitellään eri näkökulmista. Näkökulma pääosassa tehdyistä tutkimuksista on rajaturvallisuuskäsitteen analysoinnissa ja käsitteellisten liitospintojen tarkastelussa erilaisista näkökulmista.

#### 1.3.1 Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimustyöt

Urpo Riissasen on laatinut esiupseerikurssilla ja yleisesikuntaupseerikurssilla kaksi rajaturvallisuutta käsittelevää tutkimusta. Tutkimuksissa käsitellään Venäjän asemaa Suomen rajaturvallisuudessa laajasti sisäistä turvallisuutta uhkaavien ilmiöiden näkökulmasta. Tutkielmassa on esitetty rajaturvallisuuteen kohdistuvina uhkina muun muassa laittoman maahantulon ja ihmiskaupan lisääntyminen, Venäjän federaation rajavartiopalvelun reformin epäonnistuminen, järjestäytynyt rikollisuus ja monialarikollisuus sekä Venäjän mahdollinen viisumivapaus. Tutkimuksissa todetaan Euroopan unionin ja Venäjän yhteisten tiekarttojen muodostavan vaatimukset myös rajaturvallisuudelle ja sen ylläpitämiselle.<sup>17</sup> Tutkimuksissa todetaan myös, että viisumien myötä poistuva ennakkokontrolli saattaisi aiheuttaa rikollisuuden lisääntymistä

<sup>15</sup> Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Talouden rakenteet 2009.

<sup>16</sup> Rakennemuutostarkastus 2007, Kuntaliitto, Helsinki, 2007.

<sup>17</sup> Euroopan unionin neuvoston lehdistöjulkaisu, 15. EU-Venäjä huippukokous Moskovassa 10.5.2005, Internet-sivut: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/84815.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/84815.pdf), luettu 14.4.2010.

sekä Suomen että Venäjän alueella.<sup>18</sup> Riissanen toteaa lisäksi, että keskeinen haaste rajaturvallisuudelle on Venäjän viisumivapaus ja siihen varautuminen.<sup>19</sup>

Tutkimuksen aihealuetta sivuaa myös Mikko Lemisen tutkimus. Leminen on todennut tutkimuksessaan, että kansainvälinen rikollisuuden merkitys rajaturvallisuudelle on lisääntynyt. Leminen toteaa myös, että rajaturvallisuuden menetelmät ovat siirtymässä yhä enemmän ennalta ehkäisevään toimintaan, jossa rikollisuus pyritään pysäyttämään jo Euroopan unionin ulkopuolella.<sup>20</sup>

Jouni Lahtinen on tutkinut Pro Gradu-tutkielmassaan Rajaturvallisuuden tilaa vuonna 2020. Tutkimuksessa on esitetty neljä eri vaihtoehtoista skenaariota tulevaisuudesta. Tutkimus on huomioitu tulevaisuusskenaarioiden osalta. Osa tutkimustiedosta on hyödynnettävissä tässä tutkielmassa.<sup>21</sup>

Pasin Nikku on tutkinut kandidaatin tutkielmassaan EU-Suomen rajaturvallisuutta. Jo aiemmin esitettyjen rajaturvallisuuden uhkien joukkoon on tutkimuksessa nostettu voimakkaasti terrorismi. Terrorismin uhkan Nikku toteaa olevan Suomessa toistaiseksi vähäinen.<sup>22</sup>

### 1.3.2 Muut tutkimustyöt

Viisumivapautta käsitteleviä tutkimuksia ei ole tehty Maanpuolustuskorkeakoulussa. Viisumipolitiikkaa Euroopan unionin ja Venäjän välillä on tutkittu Turun yliopistossa vuonna 2007 valmistuneessa Sampo Saarisen Pro gradu- tutkielmassa. Tutkielmassa on kuvattu Euroopan unionin ja Venäjän välisiin suhteisiin vaikuttavat keskeiset tekijät. Tutkielmassa ei ole arvioitu viisumivapauden vaikutusta sisäiseen turvallisuuteen, vaan tutkielma on poliittisia suhteita kuvaava. Tutkielma antaa riittävän ajankohtaista taustatietoa myös tähän tutkimukseen.<sup>23</sup>

Poliisiammattikorkeakoulu ja raja- ja merivartiokoulu ovat tehneet yhteistyössä tutkimuksen Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Tutkimuksessa selvitetään Suomen ja Venäjän rajaturval-

<sup>18</sup> Riissanen, Urpo, Uhkat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna, Esiupseerikurssin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006, sivut 46-53.

<sup>19</sup> Riissanen, Urpo, Rajaturvallisuus – ilmiö, strategia ja turvallistaminen, Diplomityö Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009, sivu 101.

<sup>20</sup> Leminen, Mikko, Kansainvälinen rikollisuus rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltuna EU:n alueella, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2007.

<sup>21</sup> Lahtinen, Jouni, Rajaturvallisuus 2020, Pro Gradu, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2008.

<sup>22</sup> Nikku, Pasi, EU-Suomen rajaturvallisuus, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006, sivu 23.

<sup>23</sup> Saarinen, Sampo, Kohti viisumivapautta? – Viisumipolitiikka Putinin Venäjän ja Euroopan unionin suhteissa Suomen näkökulmasta tarkasteltuna, Turun yliopisto, 2007.

lisuusviranomaisten yhteistyötä.<sup>24</sup> Tutkimuksen tuloksia on hyödynnetty rajaturvallisuutta käsittelevässä luvussa. Toinen tässä tutkimuksessa hyödynnettävä poliisiammattikorkeakoulun tutkimus on Erkki Hämäläisen tekemä Eurooppalaistuva lainvalvonta. Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutumista ja siihen liittyvien EU-oikeuden instrumenttien toteutumista Suomessa. Tutkimuksesta hyödynnetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välisen yhteistoiminnan arviointia ja tehokkaan täytäntöönpanon edellytysten arviointia koskevia osioita.<sup>25</sup>

## 1.4 Tutkimusongelma

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden vaikutus Euroopan unionin rajaturvallisuuteen. Tutkimuksen näkökulmana on viisumivapauden vaikutus Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen Suomen toimintaympäristössä.

Tutkimusongelma on:

- Miten Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus vaikuttaa Euroopan unionin rajaturvallisuuteen?

Tutkimuskysymyksiä ovat:

- Mitkä ovat rajaturvallisuuden järjestelyt Euroopan unionissa?
- Minkälaisiin kehitysvaihtoehtoihin Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus voi johtaa Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta?
- Miten rajaturvallisuutta voidaan kehittää Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden kannalta?

Tutkimusongelmaan vastataan arvioimalla Euroopan Unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden vaikutuksia Suomen neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän avulla. Tutkimusongelma on ratkaistu vastaamalla tutkimuskysymyksiin. Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän käyttö on perusteltu luvussa 1.2.

---

<sup>24</sup> Heusala, Anna-Liisa & Lohiniva, Anja & Malmi, Antti, Samalla puolella – eri puolilla rajaa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia & Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere, 2008.

<sup>25</sup> Hämäläinen, Erkki, Eurooppalaistuva lainvalvonta – Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 35/2009, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere, 2009.

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä selvitetään ensin rajaturvallisuuden yhteiset järjestelyt Euroopan unionissa. Sen jälkeen selvitetään rajaturvallisuuden järjestelyt Suomen alueella. Vastauksena tutkimuskysymykseen saadaan rajaturvallisuuden järjestelyt Euroopan unionin alueella sekä yhteisiä säännöksiä täydentävät kansalliset toimet Suomen alueella.

Toisella tutkimuskysymyksellä selvitetään minkälaisiin tulevaisuuksiin Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus voi johtaa Suomessa. Vastauksena tutkimuskysymykseen esitetään neljä skenaariota.

Kolmannella tutkimuskysymyksellä selvitetään keinot, joilla Euroopan unionin ja Venäjän välistä viisumivapautta voidaan hallita. Vastaukset tutkimuskysymykseen esitetään tutkimuksen neljännessä luvussa.

Tutkimuksessa käytetään apuna skenaariomenetelmää. Skenaarioiden käyttö on tutkimuksen kannalta perusteltua etenkin sen vuoksi, että niiden avulla voidaan hahmottaa mahdollisia vaikutustulevaisuuksia. Näiden vaikutustulevaisuuksien avulla arvioidaan viisumivapauden uhkia sekä mahdollisuuksia vaikuttaa niihin nykyisin keinoin. Samalla skenaarioiden avulla voidaan arvioida niitä tekijöitä, joihin ei nykyisin voida vaikuttaa. Näistä tekijöistä syntyvät toiminnan kehittämistarpeet.

Tutkimuksessa on luotu neljä skenaariota, joissa kuvataan rajaturvallisuuden kannalta keskeisiä muutostekijöitä erilaisissa kehitystilanteissa. Skenaarioissa on tarkasteltu muutostekijöiden vaikutusta rajaturvallisuuteen. Ensimmäinen skenaario on taantuva skenaario, jossa rajaturvallisuuden kohdistuvat uhat vähenevät. Toinen skenaario kuvaa nykytrendien mukaista kehitystä. Kolmas skenaario kuvaa rajaturvallisuuden uhkien laajaa muutosta ja neljäs skenaario on luonteeltaan uhkaskenaario. Skenaarioita on käsitelty tarkemmin luvussa 3.

## 1.5 Tulevaisuudentutkimus

”Tulevaisuudentutkimus on perusluonteeltaan monitieteistä, koska tavoitteena on luoda kattavia skenaarioita, joissa todellisuuden eri puolet on otettu huomioon.”<sup>26</sup>

Tulevaisuudentutkimus määritellään tiedonalaksi sen monitieteellisyyden vuoksi. Tulevaisuudentutkimuksessa käytetään hyväksi eri tieteenaloilla saavutettuja tutkimustuloksia tarkoituk-

---

<sup>26</sup> Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari, Toim.: Tulevaisuudentutkimus, Perusteet ja sovellukset, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Kirjakas/Tallprint, Helsinki, 2002, sivu 25.

sena muodostaa perusteltavissa oleva näkemys tulevaisuudesta. Tulevaisuudentutkimus luo perusteltuja näkemyksiä tulevaisuudesta suunnittelun, päätöksenteon ja toiminnan perustaksi. Tulevaisuudentutkimuksen keskeisenä pyrkimyksenä on vaikuttaa yleiseen ajatteluun, arvoihin ja päätöksentekoon, jotta mahdollisten vaihtoehtojen tietoisella valinnalla päästäisiin halettuun tulevaisuuteen. Toteutuva tulevaisuus on yksi nykyhetkenä olevista mahdollisuuksista. Mahdollisuuden muuttuminen tulevaisuudeksi on niin inhimillisten kuin ihmisen toiminnasta riippumattomienkin toimijoiden ja tekijöiden yhteisvaikutuksen tulos.<sup>27</sup>

### 1.5.1 Metodologiset lähestymistavat

Tulevaisuuden tutkimusta voidaan lähestyä vähintään kolmesta eri metodologisesta näkökulmasta. Anita Rubin mainitsee yhdeksi lähestymistavaksi pehmeän systeemimetodologian.<sup>28</sup> Rubin jakaa erilaiset organisaatiot oppiviin systeemeihin, ihmisen tekemiin systeemeihin ja kompleksisiin systeemeihin. Tulevaisuudentutkimuksen kannalta oppimiskyvyttömistä systeemeistä oppivat systeemit eroavat vaikean ennustettavuuden osalta.<sup>29</sup> Pehmeän systeemimetodologian lähestymistapaan liittyy läheisesti organisaatioiden arvioiminen sosiologian avulla. Sosiologian käsitteiden mukaan järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan arvioida strukturalismin näkökulmasta ja se voidaan luokitella malliltaan laittomaksi liiketoiminnaksi.<sup>30</sup>

Toinen tulevaisuudentutkimuksen metodologinen lähestymistapa on Delfoi-menetelmä. Kuten muussakin tulevaisuuden tutkimuksessa, merkittävänä tehtävänä on heikkojen signaalien pal-

<sup>27</sup> TOPI, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, Turun Kauppa- ja korkeakoulun tulevaisuudentutkimuskeskus, Internet-sivut: <http://www.tulevaisuus.fi/topi/>, luettu 12.1.2010.

<sup>28</sup> Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivu 171. Pehmeässä systeemimetodologiassa organisaatio ymmärretään monivaikutteisena kokonaisuutena, jossa erilaiset merkityssuhteet liittyvät kiinteästi toisiinsa. Vuorovaikutteisilla merkityssuhteilla on tosiasiallinen vaikutuskapasiteetti niin organisaation omiin kuin ulkopuolisiinkin toimintoihin ja kokonaisuuksiin, koko yhteiskuntaan. Monitahoisten merkityssuhteiden arvioinnilla organisaatiolle luodaan tavoiteltava tulevaisuus esimerkiksi skenaariomenetelmän avulla. Tulevaisuuden tutkimuksen kannalta Rubin kuvaa tapaa hallitun muutoksen prosessiksi.

<sup>29</sup> Sama, sivut 172-177. Oppivalla systeemillä tarkoitetaan oppimiskykyisten olioiden muodostamaa avointa systeemiä, joita hallinnoi luonnonlakien lisäksi osallisten oma tahto. Ihmisten tekemillä systeemeillä tarkoitetaan joko luonnossa olemassa olevia systeemejä, ihmisten tietoisesti rakentamia systeemejä tai ihmisen toiminnan tuotoksena syntyneitä systeemejä. Suunnitelluilla aineellisilla systeemeillä tarkoitetaan esimerkiksi sähköjakeluverkkoa kun taas suunnitellulla abstraktilla systeemillä tarkoitetaan esimerkiksi poliittista järjestelmää. Kolmas ihmisen tekemä systeemi on toiminnallinen systeemi, jossa systeemi on luotu tiettyä tarkoitusta varten. Kompleksisella systeemillä tarkoitetaan monimutkaista kokonaisuutta, joka koostuu erilaisista vaikeasti eristeltävistä kokonaisuuksista. Keskeisinä tekijöinä kompleksisen systeemin kannalta on sen avoimuus ja kaksisuuntainen informaation kulun järjestelmä. Tiedon merkityksen kannalta on tärkeää erottaa systeemiin vaikuttavasta tiedosta systeemin kannalta merkityksellön tieto. Systeemiin vaikuttavan kriittisen tiedon lisääntyessä systeemi muuttuu luonteeltaan epävakaisemmaksi.

<sup>30</sup> Pullat, Risto, Järjestäytynyt rikollisuus Nyky-Virossa ja naapurimaissa, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 23/2003, OYJ Edita, Helsinki, 2003, sivut 21-29.

jastaminen.<sup>31</sup> Tulevaisuuden tutkimuksen keinoista Delfoi-tutkimuksen soveltuvuus heikkojen signaalien paljastamiseen on tosin osittain ristiriitainen. Toisaalta se on hyvä keino saada tietoa mahdollisesta tulevaisuuskehityksestä, toisaalta sitä rajoittaa asiantuntijajoukon tavoitteellisesti rajoitetut ajatukset.<sup>32</sup>

Tulevaisuutta voidaan lähestyä myös strategisen ajattelun näkökulmasta. Strategisella ajattelulla pyritään luomaan tulevaisuus tietoisesti erilaisten toimintasuunnitelmien avulla.<sup>33</sup>

Tässä tutkimuksessa Euroopan unioni ja Venäjä ymmärretään ihmisten tekeminä abstrakteina systeemeinä, joihin tahojen välinen viisumivapaus suhteutuu ihmisen tekemänä toiminnalliseksi systeeminä. Rajaturvallisuus puolestaan katsotaan ihmisten tekemäksi toiminnalliseksi systeemiksi, kun taas rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhat luokitellaan oppivaksi systeemiksi. Strategisen ajattelun kannalta Euroopan unioni ja Venäjä luokitellaan vallan käytön koulukuntaan ja rajaturvallisuuteen vaikuttavat uhkatekijät järjestäytyneiltä osiltaan uudelleen organisoitumisen koulukunnan missionääriseen organisaatioon. Edellä tehdyllä metodologisella jaottelulla on merkitys lähinnä ajattelun taustatekijänä arvioitaessa muutostekijöiden suhteita rajaturvallisuuteen. Delfoi- menetelmää ei käytetä tutkimusekonomisista syistä, vaikkakin sen mahdollinen lisäarvo heikkojen signaalien havainnoitsijana ja tutkimustulosten hyväksyttävyyden kannalta tiedostetaan.

Kansainvälisen politiikan alalla Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumipolitiikka voidaan luokitella lähelle poliittista idealismia. Poliittisessa idealismissa pyritään etsimään keinoja, joilla maailma voitaisiin tehdä paremmaksi paikaksi elää. Poliittisen idealismin olettamuksena on, että ihmiset ovat luonnostaan halukkaita yhteistoimintaan, joka tuottaa kaikille osapuolille edullisia tuloksia. Konflikteja aiheuttavien tekijöiden hahmottamisella ja niihin puuttumalla maailma voidaan saada rauhanomaisemmaksi. Poliittisen idealismin tieteellisenä ristiriitana voidaan nähdä suhde idealististen päämäärien ja arvojen analysoinnissa realismin kei-

<sup>31</sup> Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 205-225. Delfoi-menetelmällä tulevaisuus tehdään haastattele-malla valittua asiantuntijaraatia. Ensimmäisten haastatteluiden jälkeen asiantuntijoiden näkemyksiä asetetaan vastakkain pyrkimyksenä lähentää asiantuntijoiden näkemyksiä toisiinsa tai antaa mahdollisuus perustella muista poikkeava näkemyksensä. Kolmannessa vaiheessa tutkija luo asiantuntijoiden yhteisen näkemyksen tulevaisuu-desta.

<sup>32</sup> Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 205-225 ja Mannerman, Mika, Heikoista signaaleista vahva tule-vaisuus, 2004, sivu 118.

<sup>33</sup> Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 226-249. Strateginen ajattelu jaetaan koulukuntiin. Malliajattelun koulukunta tarkastelee tulevaisuuden muodostamista käsitteellistämisen näkökulmasta. Suunnitteluajattelun koulukunnan lähtökohtana on tarkan muodollisen suunnitteluprosessin noudattaminen tulevaisuuden tekemisessä. Asemointikoulukunta korostaa puolestaan merkityssuhteiden analysointia. Yrittäjyysajattelun koulukunta perustuu vision luomiseen ja kognitiivisen ajattelun koulukunta korostaa tulevaisuuden tavoittelun mentaaliprosessia. Oppimisprosessin koulukunta korostaa oppimisen keskeisyyttä ja vallan käytön koulukunta näkee strategiaproessin jatkuvana neuvotteluna. Kulttuuriajattelun koulukunta perustuu strategian kulttuurisidonnaisuuteen. Viimeisenä koulukuntana on uudelleen organisoitumisen koulukunta, jossa keskeisenä edellytyksenä tulevaisuuden syntymiselle on organisaation muuttuminen.

noin.<sup>34</sup> Tässä tutkimuksessa kyseistä ajatuksellista ristiriitaa ei oleteta syntyvän, koska tulevaisuudentutkimuksen menetelmät eivät tutkijan mielestä ole puhtaasti idealistisia eivätkä realistisia. Tulevaisuudentutkimuksen menetelmät ovat ennemminkin loogisia ajattelujaksoja eivätkä painota niin poliittisen todellisuuden kuin idealistisen politiikankaan ajattelumallia.

### 1.5.2 Tieteellisyyden rajoitteet, haasteet ja edellytykset

Tulevaisuuden tutkimuksen lähtökohdat on kiteytetty TOPI-tietokannassa kolmeen teesiin. Ensinnäkään tulevaisuus ei ole ennustettavissa. Jostain tai joistain vaihtoehtoisista tulevaisuuksista voidaan kuitenkin muodostaa mielikuvia ja käsityksiä tapahtumien perusteella. Toiseksi tulevaisuus ei ole ennalta määrätty. Tulevaisuuden tapahtumaketjuja voidaan pohtia tapahtumien todennäköisyyden perusteella. Kolmantena teesinä on tekojen ja valintojen merkitys tulevaisuuden suunnalle.<sup>35</sup>

Mahdollisen tulevaisuuden rajat määräytyvät luonnonlakien ynnä muiden sellaisten perusteella. Mahdollisen tulevaisuuden sisälle asettuu todennäköinen tulevaisuus. Todennäköisiä tulevaisuuksia on monta ja ne toteutuvat eri todennäköisyyksillä. Jotkin todennäköiset tulevaisuudet ovat toivotumpia kuin toiset. Tulevaisuudentilan määräytyminen riippuu siitä, miten voimakkaasti asioiden toteutumisen todennäköisyyteen kyetään vaikuttamaan.<sup>36</sup>

Tulevaisuus koostuu viidenlaisista asioista ja näiden asioiden välisistä suhteista. Ensinnäkin on tapahtumia. Ne ovat asioita, jotka vaikuttavat jollain tavalla johonkin toiseen objektiin. Trendit puolestaan ovat asioiden ja tapahtumien kehityskulkuja, joiden kulkua voidaan seurata taaksepäin. Uusilla asioilla tarkoitetaan ilmiöitä, joilla ei ole aiempaa historiaa. Tulevaisuudenkuvat puolestaan ovat tulevaisuuteen liittyviä mielikuvia, odotuksia tai pelkoja. Tulevaisuudenkuvilla on voimakas merkitys valintoihin ja päätöksentekoon. Joskus tulevaisuudenkuvat toteuttavat itsensä. Viidentenä asiana on toiminta, jonka avulla tulevaisuus toteutuu.<sup>37</sup> Näistä neljää ensimmäistä käsitellään luvuissa kolme ja neljä skenaarioiden ja niiden vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Viidennen kokonaisuuden osalta tutkimuksen johtopäätösluvussa tuodaan esille aloitteita rajaturvallisuuden kehittämiseksi todennäköisimmäksi arvioidun skenaarion osalta.

<sup>34</sup> Visuri, Pekka, Turvallisuuspolitiikka ja strategia, WSOY, Juva, 1997, sivut 207-210.

<sup>35</sup> TOPI, luettu 12.1.2010.

<sup>36</sup> Sama, luettu 12.1.2010.

<sup>37</sup> Sama, luettu 12.1.2010.



Tulevaisuudentutkimuksen tieteellisyydelle on asetettu kriteerit, joiden perusteella tutkimuksen laadullisuutta voidaan arvioida. Ensimmäinen vaatimus liittyy siihen, että tutkimuksen tulee olla tieteellisesti merkittävää (relevanssivaatimus). Toiseksi tutkimuksen tulee olla johdonmukaista (koherenssivaatimus). Kolmanneksi tutkimuksen tulee vakuuttaa tieteellisesti (vakuuttavuusvaatimus). Lisäksi tutkimuksen on oltava merkityksellistä ja avointa (tieteellinen läpinäkyvyys).<sup>38</sup>

Tulevaisuudentutkimuksessa on havaittu joitakin keskeisiä ongelmakohtia. Näitä ovat muun muassa ”tässä se nyt on”-ajattelu ja paradigmasokeus.<sup>39</sup> Tulevaisuudentutkimuksen ongelmana voi olla myös liian tiukka pitäytyminen trendiajattelussa.<sup>40</sup> Trendiajattelua voitaneen kuitenkin hyödyntää etenkin silloin, kun se pidetään riittävän laajojen muutosten arviojana. Neljäksi tulevaisuudentutkimuksen ongelmaksi voi muodostua kulttuurinen ylimielisyys.<sup>41</sup> Se tarkoittaa sitä, että tulevaisuudentutkimuksessa jätetään tietoisesti arvioimatta kehittymättömmäksi nähdyn osapuolen mahdollisuudet kehittyä. Tähän tutkimukseen liittyvänä ongelmakohtana voi olla esimerkiksi Venäjälle suuntautuvan matkailun vetovoimaisuuden aliarvioiminen liikennettä kasvattavana tekijänä.

Yli-into ja uuden vähättely ovat myös tulevaisuudentutkimuksen haasteina.<sup>42</sup> Sokea luottaminen uusien sovellusten ongelmanratkaisukykyyn ja kehitysvauhdin yliarviointi kuvaavat yliintoa. Uuden vähättelyn tunnusmerkistönä on uusien sovellusten vaikutusten aliarviointi.

### 1.5.3 Käsitteet ja niiden merkitys

Tulevaisuudentutkimus kuvataan yhteiskuntatieteissä vaikeaksi, koska yhteiskuntatieteissä ei vallitse lainalaisuuksia yhtä runsaasti kuin luonnontieteissä. Tulevaisuudentutkimuksessa yhteiskunnallisen todellisuuden uskotaan nykytietämyksen mukaan etenevän tulevaisuuspolkuja pitkin. Nämä tulevaisuuspolut koostuvat tapahtumista, jotka yhdessä muodostavat tulevaisuuspoluksi kutsutun ajallisesti järjestäytyneen tapahtumaketjun. Keskeisintä tulevaisuudentutkimuksen kannalta on tulevaisuuspolkujen mallintaminen siten, että niistä saadaan perustei-

<sup>38</sup> TOPI, luettu 12.1.2010 ja Mannermaa, 2004, sivut 36-42.

<sup>39</sup> Mannermaa, 2004, sivut 20-23. ”Tässä se nyt on”- ajattelun keskeisenä tekijänä on usko lopulliseen tavoitteeseen pääsemiseen. Tulevaisuudentutkimuksen ajattelu sitoutuu jonkin prosessin lopputulokseen, jolloin jatkokehittäminen unohdetaan. Paradigmasokeus puolestaan ymmärretään yhteisön paineena tutkijaa kohtaan. Tällöin tutkija ei uskalla irtautua yhteisön hyväksymän ajattelun rajojen ulkopuolelle. Vaarana on tällöin, että tutkimuksen lopputulosta ohjaa organisaation tavoitteleva visio.

<sup>40</sup> Sama, sivut 23-26. Tällöin tutkija uskoo tulevaisuuden muotoutuvan tiettyjen lainalaisuuksien mukaan. Menneisyydestä havaitut säännöt eivät kuitenkaan välttämättä toistu samankaltaisina, koska trendit muuttuvat uusien tekijöiden vaikutuksesta.

<sup>41</sup> Sama, sivut 26-29.

<sup>42</sup> Sama, sivut 30-32.

ta tulevaisuuden päätöksille. Toisin sanoen tulevaisuuspolut kuvaavat toimintojen keskeisiä suhteita ja keskinäistä järjestystä mahdollistaen kulkemisen tavoitteellisen toiminnan avulla haluttuun maailmaan. Haluttuun maailmaan pääseminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää, vaikka tarvittavat resurssit olisivatkin käytössä. Tulevaisuuspolkuihin liittyy yleensä enemmän tai vähemmän rajoitteita ja toimijoiden välistä kilpailua. Ne vaikeuttavat tavoitteellisenkin toiminnan onnistumista.<sup>43</sup>

Tulevaisuuspolut koostuvat argumenteista, jotka ovat tietyn tapahtuman syy- ja seurausketjuja. Tällöin edellytyksenä jonkin asian tapahtumiselle on tietty toiminto. Jos toimintoa ei tapahdu, tulevaisuuspolku ei kuitenkaan lopeta etenemistään. Tämä johtuu siitä, että tulevaisuuspolut muodostavat yhdessä mahdollisten maailmojen poluston, jossa tiettyyn maailmantilaan voidaan päästä useaa reittiä pitkin.<sup>44</sup> Tavoitteellisen toiminnan kannalta seikka on merkittävä, koska samaan maailmantilaan pääsemiseksi voidaan käyttää resurssien ja kokonaistoinnin kannalta edullisinta reittiä.

Tulevaisuuspolulta kantautuu nykyisyyteen merkkejä ja merkityksiä, joita kutsutaan heikoiksi signaaleiksi.<sup>45</sup> Heikolle signaalille luonteenomaista on pieni toteutumistodennäköisyys ja suuri potentiaalinen vaikutus, kun taas trendille ominaista on suuri todennäköisyys ja pieni vaikuttavuus.<sup>46</sup> Mikäli nämä signaalit ja trendit ovat tapahtumaketjujen argumentteja, voidaan niiden avulla päätellä tulevaisuuspolun suuntaa. Mikäli tulevaisuuspolun kulkuun vaikuttava heikko signaali ei ole osa arvioitua tapahtumaketjua, voidaan perustellusti kyseenalaistaa tapahtumaketjun kuvaus. Koska kyse on suljetusta tulevaisuuspolkujen kokonaisuudesta, jokainen heikko signaali on vähintään yhden tulevaisuuspolun osa. Signaalin merkitys tulevaisuuspolussa on sen sijaan toinen asia. Joku signaali saattaa ilmentää koko tulevan maailman toisen jäädessä pelkästään taustatekijäksi. Heikot signaalit ovat avainasemassa tulevaisuustutkimuksessa etenkin sen vuoksi, että ne ovat lähes ainoa todellisuuteen perustuva ennuste tulevaisuuden kehityksestä. Heikkojen signaalien havaitseminen on kuitenkin tutkimuksen kannalta haastavaa, ja ne luokitellaankin usein merkityksettömiksi tapahtumiksi. Heikkojen signaalien sijoittaminen osaksi kuvattua tapahtumaketjua parantaneet tulevaisuudentutkimuksen havaitsemiskykyä ja käytettävyyttä. Heikkojen signaalien etsiminen voi siis olla päämäärähakuinen osa tulevaisuudentutkimusta.

---

<sup>43</sup> Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 25-29.

<sup>44</sup> Sama, sivut 29-30.

<sup>45</sup> Sama, sivu 32.

<sup>46</sup> Mannermaa, 2004, sivut 42-46.

Tulevaisuuspolkujen toimijoita kutsutaan aktoreiksi. Aktorit voivat olla ihmisiä tai ihmis-yhteisöjä, joilla on omat tavoitteensa. Aktorit vaikeuttavat tulevaisuuden ennustettavuutta muutoskykynsä vuoksi. Muutos kehittyy oppivassa systeemissä, jossa aktori kehittää toimintaansa tavoitteidensa saavuttamiseksi.<sup>47</sup> Tavoitteellisen toiminnan kannalta erityisen haasteelliseksi muodostuukin aktorien kehittyvän toiminnan ennakointi omaan haluttuun maailmaan pääsemiseksi. Tässä tutkimuksessa rikollisten aktorien katsotaan olevan osa rikollista oppivaa systeemiä, jonka toimintaa rajaturvallisuus arvioi toteuttaakseen oman toiminnallisen systeemin tavoitteen.

#### 1.5.4 Skenaarioista

”Skenaariolla tarkoitetaan erityisen merkittävää toteutettavissa olevaa mahdollista maailmaa, siis sellaista reittiä ja maailmantiloja mahdollisten maailmojen polustossa, johon halutaan kiinnittää erityistä huomiota. Skenaariot voivat olla erityisen houkuttelevia tai erityisen katastrofaalisia mahdollisia maailmoja, eli sellaisia, jotka on järkevää ottaa huomioon tulevaisuuden kuljettaessa.”<sup>48</sup> Skenaario on määritetty myös loogisesti eteneväksi tapahtumasarjaksi, jonka tarkoituksena on näyttää miten mahdollinen, joko todennäköinen, tavoiteltava tai uhkaava tulevaisuudentila kehittyy nykytilasta.<sup>49</sup> Skenaario voidaan myös määritellä hypoteettiseksi tapahtumaketjuksi, joka on konstruoitu huomion kiinnittämiseksi kausaaliin prosesseihin ja päätöskohtiin.<sup>50</sup> Skenaariota kuvataan myös tavaksi tehdä yhteenveto tulevaisuutta tutkivan tutkimuksen tuotoksista riippumatta niiden menetelmällisestä taustasta.<sup>51</sup>

Yleensä ihmistoimintaa kuvataan halutuimpana tai todennäköisimpänä tulevaisuuspolkuna, mutta tulevaisuuspolkuna voidaan kuvata myös pelottavin vaihtoehto. Näistä toiminnan kannalta huonoimpien tulevaisuuspolkujen maailmoista käytetään nimiä uhkakuva, uhkaskenaario tai riskimaisema.<sup>52</sup>

Skenaarion tulee sisältää kolme kohtaa. Ensinnäkin skenaarion on kuvattava nykytila. Toiseksi skenaarion on kuvattava tapahtumaketjut ja prosessit nykytilan ja tulevaisuudentilan välillä.

<sup>47</sup> Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 33-34.

<sup>48</sup> Sama, sivu 31.

<sup>49</sup> Jantsch, Erich, *Technological Forecasting in Perspective*, OECD, Paris, 1967, sivu 180.

<sup>50</sup> Kahn, Herman & Wiener, Anthony, *The Year 2000*, The Macmillan Company, New York, 1967, sivu 6.

<sup>51</sup> Futurix-ympäristö, Internet-sivut:

[http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus/03\\_lahestymistapoina/02\\_skenaariotyoskentely\\_tulevaisuudentutkimuksessa/01\\_skenaariotyoskentely\\_tulevaisuudentutkimuksessa?C:D=347636&selres=347636](http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus/03_lahestymistapoina/02_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa/01_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa?C:D=347636&selres=347636), luettu 18.1.2010.

<sup>52</sup> Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 31-32.

Kolmanneksi skenaarion on sisällettävä tulevaisuudentilan kuvaus.<sup>53</sup> Tässä tutkimuksessa tapahtumaketjut ja prosessit on kuvattu rinnakkaisten muutostekijöiden avulla. Muutostekijöiden on arvioitu vaikuttavan rajaturvallisuuteen samanaikaisesti eikä erillisinä peräkkäisinä tapahtumina.

Skenaariotyöskentely on yleisin luonteeltaan monitieteellisten tutkimusongelmien ratkaisemiseen käytetty tulevaisuudentutkimuksen metodi. Skenaarioajattelu on menetelmä, jossa tulevaisuus nähdään usean vaihtoehdoisen tulevaisuudentilan mahdollisuutena.<sup>54</sup>

Skenaarioille ominaista on niiden muuttuminen päätöksien ja inhimillisen toiminnan seurauksena. Vuorovaikutussuhteista johtuen skenaariot voidaan kuvata väliaikatiedoiksi, joiden tavoitteena on ennustaa lopputulosta, sitä koskaan kuitenkaan saavuttamatta. Yhtä tärkeää on ymmärtää skenaariot jo lähtökohtaisesti epätäydellisinä, joissa moni oleellinen tekijä on jäänyt tarkastelematta.<sup>55</sup> Skenaarioiden rakentaminen monitieteelliselle tietopohjalle parantaneerilaatuisten tekijöiden huomioimista. Uusien ja viitteettömien tekijöiden arviointi on kuitenkin tällöinkin haasteellista.

Skenaarioajattelulla voidaan ehkäistä riskiä valita väärät toimintastrategiat. Skenaarioajattelu antaa mahdollisuuden toteuttaa strategiset valinnat joustavasti ja varautua samanaikaisesti useaan vaihtoehtoiseen tulevaisuuteen.<sup>56</sup> Skenaarioajattelu on strategisen johtamisen kannalta merkityksellistä etenkin sen vuoksi, että se mahdollistaa halutun tulevaisuuden tavoittelemisen sopivien valintojen kautta kulkematta haluttuun tulevaisuudentilaan aina suorimman polun kautta.

Skenaariotyöskentelyssä käytetään sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia tietoja. Tutkimuksellisesti menetelmä on edullinen, sillä erilaatuiset ja eri lähtökohdista laaditut tiedot tukevat ja täydentävät toisiaan.<sup>57</sup> Tulevaisuudentilan perustellun selvittämisen kannalta kaiken relevantin tiedon arvioiminen on merkityksellistä. Tulevaisuudentutkimuksen kannalta ei ole erityistä merkitystä sillä, miten tieto on hankittu. Merkityksellistä on ainoastaan se, että tieto on hankittu tieteellisesti hyväksytyin perustein. Tulevaisuudentilan arvioinnin onnistumisen to-

<sup>53</sup> Mannermaa, Mika, *Evolutionäärinen tulevaisuudentutkimus*, Valtion painatuskeskus, Helsinki, 1992, sivut 147-148.

<sup>54</sup> TOPI, luettu 12.1.2010 ja Futurix-ympäristö, luettu 18.1.2010. Toinen kuvaus skenaariorille on tiedonalaan ja yhteiskuntaan perustuva näkökulma, jossa tulevaisuus nähdään erilaisten vaihtoehtoisten tulevaisuudentilojen mahdollisuutena. Ajattelutapaa perusteellaan sillä, että tulevaisuuden arviointi vaikeutuu mitä kiivaammaksi muutosrytmi kasvaa. Toisin sanoen, tulevaisuutta ei voi ennustaa menneisyyteen perustuen yhdeksi malliksi, vaan kehityskulku voi johtaa johonkin tulevaisuuspolun päässä olevaan tulevaisuuteen.

<sup>55</sup> Mannermaa, 2004, sivut 40-42.

<sup>56</sup> TOPI, luettu 12.1.2010.

<sup>57</sup> Sama, luettu 12.1.2010.

dennäköisyys on pitkälti riippuvainen siitä, miten useasta lähteestä käytettävää tietoa saadaan ja miten heikot signaalit havaitaan. Menetelmän lopputuloksena on kerätyn tiedon muodostuminen tulevaisuuspoluksi tutkijan objektiivisen arvioinnin kautta.

Skenaariomenetelmä on valittu tutkimusmenetelmäksi sen laajan tiedon hyväksyttävyyden vuoksi. Viisumivapaudesta saatavaa tietoa, jolla voidaan arvioida olevan vaikutusta rajaturvallisuuteen, ei ole yhdenlaatuista ainoastaan yhdellä tieteen- tai tiedonalalla. Skenaariomenetelmän suurin etu tämän tutkimuksen kannalta on se, että siihen voidaan perusteellisen lähdekritiikin jälkeen melko vaivattomasti eri lähteistä saatua ja erilaista tietoa. Skenaariomenetelmä myös soveltuu rajaturvallisuuden riskien arviointiin.<sup>58</sup>

Skenaarion hyväksyttävyydelle voidaan esittää viisi kriteeriä. Ensinnäkin skenaariossa on kuvattava toimijat ja toiminnot. Toiseksi skenaarion on oltava loogisesti konsistentti. Kolmanneksi skenaarion on oltava psykologisesti mahdollinen. Neljänneksi skenaarion on oltava sosiaalisesti mahdollinen ja viidenneksi fyysisesti mahdollinen luonnonlakien kannalta.<sup>59</sup>

Tässä tutkimuksessa skenaariot on rakennettu toimintaskenaarioiksi. Toimintaskenaario sopii tutkimukseen etenkin siksi, että sen hyödyntäminen strategisessa ajattelussa on helppoa. Toimintaskenaario kytketään strategiseen seurantajärjestelmään, jotta sillä voitaisiin ennakoida tulevaisuuden indikaattoreita. Skenaariotyöskentelyn kannalta tutkimuksessa käytetään prosessisuuntautunutta skenaariotyöskentelyä, jossa skenaariot ovat kiinteä osa suunnittelua ja johtamista.<sup>60</sup> Prosessisuuntautunut skenaariotyöskentely sopii tutkimuksen luonteeseen myös siitä syystä, että se parantaa tutkimuksen käytettävyyttä. Tutkimuksen skenaarioita tulevaisuuspolkuineen voidaan tällöin käyttää hyväksi arvioitaessa tulevaisuuden kehitymissuuntaa.

Prosessisuuntautunut skenaariotyöskentely voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä kuvitellaan, mikä on mahdollista. Tällöin luodaan skenaarioiden alustavat pääteipisteet. Toisessa vaiheessa analysoidaan, mikä skenaario on tapahtumankulultaan todennäköisin. Kolmannessa vaiheessa mukaan tulee osallistuminen. Osallistumisen avulla skenaariotyöskentelyyn tuodaan näkökulmaan liittyvät arvot.<sup>61</sup> Tässä tutkimuksessa käytetään prosessisuuntautunutta skenaariotyöskentelyä siten, että tarvittavat määrittelyt ja muuttujien tunnistamisen on tehnyt tutkija käyttäen apunaan monialaisia lähteitä. Skenaariotyöskentelyn kolmannen vaiheen toteuttaminen jää tutkimuksen mahdollisten käyttäjien tehtäväksi.

<sup>58</sup> Savolainen, Jukka, Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, Raja- ja merivartiokoulu, Espoo, 2006, sivu 51-53.

<sup>59</sup> Asplund, Johan, Teorier om framtiden, Liberförlag, Stockholm, 1979, sivut 93-96.

<sup>60</sup> Meristö, Tarja, Skenaariotyöskentely strategisessa johtamisessa, teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta?, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003, sivut 236-238. Prosessisuuntautuneissa skenaariotyöskentelyssä korostetaan prosessia enemmän kuin skenaarion lopputulosta.

<sup>61</sup> Sama, sivu 239.

Skenaarioiden luomisessa käytetään hyväksi tulevaisuustaulukkomenetelmää. Menetelmän avulla skenaarioiden perustana olevat tiedot järjestetään taulukoksi riippumatta siitä, onko tieto kvantitatiivista vai kvalitatiivista.<sup>62</sup>

Tulevaisuustaulukkomenetelmän avulla rakennetaan projektiivinen tendenssiskenaario.<sup>63</sup> Perinteisestä projektiivisesta skenaariosta poiketen tässä tutkimuksessa skenaariot rakennetaan kuitenkin prospektiivisen skenaarion mukaisessa järjestyksessä tulevaisuudesta nykytilaan.

Tulevaisuudentutkimuksen onnistumisen arviointi ei ole tulevaisuudentutkimuksen tehtävä. Skenaarioiden osuvuuden arviointi tapahtuu tulevaisuuden etenemisen myötä. Tulevaisuudentutkimuksen tehtävänä on hahmotella ajatusmalli tulevaisuuden kehityskulusta, johon kuljetaan tiettyjen arvioitujen pisteiden kautta. Keskeisimpänä tulevaisuudentutkimuksen tehtävänä on luoda ymmärrys vaikutussuhteiden verkostosta, jotta tehtävät ratkaisut ovat tavoitellun tulevaisuuden kannalta harkittuja.

## 2. RAJATURVALLISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Tässä luvussa esitetään rajaturvallisuuden yleiset järjestelyt Euroopan unionissa. Suomen rajaturvallisuudesta kerrotaan omassa alaluvussaan. Luvun tarkoituksena on tuoda esille Euroopan unionin rajaturvallisuus kokonaisuutena, jossa tärkeä tehtävä on niin Euroopan unionin hallinnolla kuin jäsenvaltioiden kansallisilla viranomaisilla. Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä muodostuu jäsenvaltioiden kansallisista rajaturvallisuusjärjestelmistä, jossa jäsenvaltiot ovat vastuussa omien rajojensa valvonnasta.<sup>64</sup>

### 2.1 Rajaturvallisuuden säädösperusta

Rajaturvallisuutta koskeva lainsäädäntö muuttui säädöshierarkkisesti merkittävällä tavalla 15.3.2006, kun henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin

<sup>62</sup> Uotila, Tuomo, Skenaariot yrityksen toimintaympäristön kartoittamisessa, teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta?, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003, sivut 249-254. Ensimmäisessä vaiheessa hahmotellaan vaikuttavat tekijät. Toisessa vaiheessa määritetyille tekijöille mietitään vaihtoehtoisia tiloja tai arvoja. Kolmannessa vaiheessa muodostetaan skenaariot erilaisten tilojen ja arvojen yhdistelminä.

<sup>63</sup> Mannerman, 1992, sivut 154-156. Projektiivinen tendenssiskenaario kuvaa nykyisestä tilanteesta ja siinä vallitsevista kehityssuunnista lähtien tapahtumaketjua, joka johtaa loogisesti tiettyyn tulevaisuudentilaan. Keskeisenä oletuksena on vallitsevien kehityssuuntien jatkuminen ja järjestelmän pysyvyys.

<sup>64</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu, Internet-sivut: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st06/st06666.fi08.pdf>, luettu 15.3.2010.

rajasäännöstö tai Euroopan unionin rajanylitysasetus) tuli voimaan.<sup>65</sup> Aiemmin rajaturvallisuuden ylläpitäminen perustui kansalliseen lainsäädäntöön, jota Euroopan unioni ohjasi antamiensa ohjeiden avulla. Euroopan unionin ohjeet eivät kuitenkaan olleet jäsenvaltioita sitovia. Schengenin rajasäännöstön voimaantultua kansallinen lainsäädäntö muuttui toissijaiseksi kuitenkin siten, että Schengenin säännöstö mahdollistaa useassa kohdassa kansallisen tarkemman lainsäätämisen.

Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittävien henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.<sup>66</sup> Rajasäännöstössä ei ole määritelmää viisumista tai viisumivapaudesta.<sup>67</sup> Rajasäännöstössä määritellään Euroopan unionin kansalainen ja kolmannen maan kansalainen sekä eräät erityisjärjestelyt.<sup>68</sup>

Viisumivaltiosista maista säädetään neuvoston asetuksella.<sup>69</sup> Samassa asetuksessa säädetään myös maista, joiden viisumivapaus perustuu vastavuoroisuuden periaatteeseen. Sääöksessä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus säätää tiettyjä erityisryhmiä koskevista poikkeuksista. Asetuksessa viisumivaltiosiksi maaksi säädetään muun muassa Venäjä.

Viisumihelpotuksista Venäjän kanssa on sovittu Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välillä. Sopimuksen tavoitteena on vastavuoroisuuden periaatteella helpottaa osapuolten kansalaisten henkilökohtaista vuorovaikutusta taloudellisten, humanitaaristen, kulttuurillisten ja muiden suhteiden edellytyksien parantamiseksi. Sopimukseen on kirjattu myös perusteet, joilla erityisryhmien maahantulo-oikeus näytetään toteen. Osana viisumivapausprosessia sopi-

<sup>65</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

<sup>66</sup> Sama. Asetusta sovelletaan Euroopan unionin jäsenvaltioihin, ei kuitenkaan Ranskan ja Alankomaiden muualle kuin Euroopassa sijaitseviin alueisiin, eikä asetus vaikuta Ceutan ja Melillan erityisjärjestelyihin. Asetusta ei sovelleta myöskään Tanskaan, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin. Islantiin, Norjaan ja Sveitsiin asetusta sovelletaan Schengenin säännöstön osalta erikseen tarkemmin määritellyin osin.

<sup>67</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, ”Yleinen osa”.

<sup>68</sup> Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön mukaan henkilö, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja johon ei sovelleta Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 5 kohtaa. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa Euroopan unionin kansalaisiksi on määritetty jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 5 kohdassa on määritetty yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt. Rajasäännöstön 5 artiklassa säädetään kolmansien valtioiden kansalaisten maahantuloedellytyksistä. Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksenä enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden on, että hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat, hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se edellytetään tai jos hänellä on oleskelulupa, hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun keston että paluumatka tai hän kykenee laillisesti hankkimaan tällaiset varat, häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS), eikä hänen voida katsoa vaarantavan minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietojärjestelmissä samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

<sup>69</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

muksessa vahvistetaan pyrkimys viisumivapauteen Euroopan unionin ja Venäjän välillä. Sopimuksen mukaan viisumista peritään 35 euron maksu. Sopimuksessa vapautetaan tietyt ryhmät viisumimaksusta kokonaan.<sup>70</sup>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella säädetään yhteisön viisumisäännöstöstä. Asetuksessa säädetään viisumin myöntöön liittyvät menettelyt ja edellytykset enintään kolmen kuukauden oleskeluun kuuden kuukauden jakson aikana. Asetuksen säännöksiä sovelletaan kaikkien viisumivelvollisten maiden kansalaisiin. Asetuksen tarkoituksena on yhtenäistää jäsenvaltioiden viisumikäytännöt. Asetusta sovelletaan 5.4.2010 alkaen.<sup>71</sup> Aiempaan lainsäädännön tilaan verrattuna huhtikuusta sovellettava asetus on jäsenvaltioita sitova aiemman konsuliohjeiston ohjeellisen luonteen sijaan.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta viisumitietojärjestelmän osalta säädetään velvoite ottaa sähköinen viisumitietojärjestelmä käyttöön kaikilla ulkorajan rajanylityspaikoilla.<sup>72</sup> Asetuksen seurauksena kaikilla jäsenvaltioiden rajanylityspaikoilla on käytössä yhteinen viisumitietojärjestelmä.

Viisumivapautta ei ole suoraan määritetty kansallisessa lainsäädännössä. Ulkomaalaislaissa on määritetty kuitenkin viisumi.<sup>73</sup> Kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön määritelmät ovat pääosiltaan yhtenevät niiden edellytysten osalta, mitä kolmannen maan kansalaiselta edellytetään maahantuloon.

Rajaturvallisuutta ei ole määritetty sen paremmin Euroopan unionin lainsäädännössä kuin kansallisessa lainsäädännössäkään. Rajavartiolaissa on määritetty kuitenkin rajaturvallisuuden ylläpitäminen.<sup>74</sup> Lisäksi rajaturvallisuuden ylläpitäminen on määritelty yhteiskunnan elintär-

---

<sup>70</sup> Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välinen sopimus Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L129/27, 17.5.2007.

<sup>71</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö), Euroopan unionin virallinen lehti L243/1, 15.9.2009.

<sup>72</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 81/2009. Asetuksella lisätään Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, että perusteelliseen maahantulotarkastukseen sisältyviksi toimenpiteiksi kuuluu viisuminhaltijan henkilöllisyyden ja viisumin aitouden tarkastaminen tutustumalla viisumitietojärjestelmän (VIS) tietoihin ja jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon tietoihin.

<sup>73</sup> Ulkomaalaislaki 301/30.4.2004.

<sup>74</sup> Rajavartiolaki 15.7.2005/578, 2§.



keiden toimintojen turvaamisen strategiassa yhtenevästi rajavartiolaissa määritettyyn. Strategiassa on määritelty myös rajaturvallisuusjärjestelmä.<sup>75</sup>

Tässä tutkielmassa viisumivapaudella tarkoitetaan tilannetta, jossa ulkomaalaiselta ei edellytetä alle kolmen kuukauden oleskeluun maahantulotarkastusta edeltävää hallinnollista maahantulolupaa. Viisumivapauden käsite tässä tutkielmassa on siten sama, mitä sillä tarkoitetaan neuvoston asetuksen N:o 539/2001 liitteen 2 huomautuksissa. Käsitteenä viisumiton lyhytaikainen oleskelu koskee kaikkia ulkomaalaisia henkilöitä. Merkittävimmät ulkomaalaisten ryhmät tässä tutkimuksessa ovat Euroopan unionin kansalaiset Venäjällä ja Venäjän kansalaiset Euroopan unionin alueella.

## 2.2 Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä

Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä sai alkunsa Schengenin toimeenpanevan komitean julistuksesta vuonna 1998.<sup>76</sup> Julistuksessa määritellään rajaturvallisuuden elementeiksi kansalliset ja kahdenväliset komponentit sekä kuvataan niiden välisiä suhteita. Julistuksessa korostetaan rajaturvallisuuden syvyyttä ja kunkin tason omaa tehtävää. Julistuksen mukaan ensimmäiselle tasolle sijoittuu yhdysmiesten neuvonta ja virka-apu Suomen konsulaateissa. Ensimmäiseen tasoon kuuluvat myös liikenteenharjoittajille säädetyt velvollisuudet, joihin kuuluu matkustusasiakirjojen tarkastaminen kohdemaahan pääsyn oikeutuksen osalta. Toisena tasona julistuksessa mainitaan Schengenin ulkorajat, jossa maahantulijalle tehdään kattava tarkastus. Toiseen tasoon sisältyy myös kattava valvonta rajanylityspaikoilla ja rajanylityspaikkojen välisellä maastorajalla sekä jäsenvaltioiden välinen tiedonvaihto. Kolmantena tasona julistuksessa mainitaan toimet Schengenin jäsenvaltiossa. Kolmannen tason toimet voivat tapahtua rajan läheisyydessä tai sisämaassa joko yksin tai yhteistyössä toisen jäsenvaltion kanssa. Kolmas taso pitää sisällään niin laittoman maahantulon estämisen kuin ulkomaalaisvalvonnankin.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy. Rajaturvallisuusjärjestelmä käsittää määritelmän mukaan kaikkia eri tasojen politiikkaan, lainsäädäntöön, yhteistyöhön, taakan jakoon, henkilöstöön, välineistöön ja teknologiaan liittyviä toimenpiteitä, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat yhteistyössä ja tarvittaessa muiden toimijoiden kanssa. Tässä toiminnassa hyödynnetään muun muassa EU:n neliportaista rajaturvallisuusmallia ja yhteistä yhdenmukaista riskianalyysia tarkoituksena taata yhdenmukaisen ja korkean ulkorajavalvonnan taso ja sujuva rajaliikenne.

<sup>76</sup> Niemenkari, Arto, Rajaturvallisuus Euroopan unionissa, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1, Multiprint, Helsinki, 2003, sivu 25.

<sup>77</sup> SCH/I (98) 86 rev 2, Note from Working Group I to the central group, 24.11.1998, Bryssel, teoksessa Niemenkari, Arto Rajaturvallisuus Euroopan unionissa.

Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä on kehittynyt vuoden 1998 julistuksesta. Kehittyminen käynnistyi vuonna 1999 Suomen puheenjohtajuuskaudella pidetystä Tampereen EU-huippukokouksesta. Kokouksessa vahvistettiin muun muassa Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön tavoitteet rajat ylittävän rikollisuuden vastaisessa työssä.<sup>78</sup> Rajaturvallisuusmallin merkittävin muutos on ollut kansainvälisen yhteistyön nostaminen rajaturvallisuuden toiseksi tasoksi siten, että tasojen lukumäärä on nykymallissa neljä.

Nykymallissa Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän ensimmäinen taso muodostuu kolmansissa maissa toteutettavista toimista, jotka voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen. Ensimmäisenä kokonaisuutena on yhteyshenkilöistä ja asiantuntijoista muodostuva tiedonvaihdon ja asiantuntemuksen antamisen mahdollistava kokonaisuus. Ilmentyminä tästä osasta on Suomen konsulaattien henkilöstölle annettava koulutus, jonka keskeisenä tarkoituksena on parantaa virkailijoiden kykyä paljastaa vääriä ja väärennettyjä asiakirjoja. Toisena tarkoituksena on kouluttaa liikenteenharjoittajia siten, että he voivat suoriutua heille asetetuista velvoitteista.<sup>79</sup>

Toisena tasona on jäsenvaltion ja kolmannen valtion välinen kahdenvälinen yhteistyö sekä kansainvälinen rajayhteistyö. Kahdenvälinen yhteistyö ilmenee erilaisissa yhteistyömuodoissa, joita ovat esimerkiksi tietojenvaihto, erilaiset viestintäkanavat, yhteyspisteet ja yhteiset hätätilanteiden menettelytavat. Kansainvälinen yhteistyö ilmenee toisella tasolla jäsenvaltion kollektiivisena vastuuna yhteisön rajavalvonnasta ja aktiivisena muiden jäsenvaltioiden avustamisena.<sup>80</sup>

Kolmantena tasona ovat Schengenin ulkorajoilla toteutettavat toimenpiteet. Periaatteena on kaikkien rajaylittäjien systemaattiset rajatarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen maastorajan tehokas valvonta. Kolmannen tason tehokkuuden kannalta keskeistä on toimintaedellytyksien turvaaminen lainsäädännöllä, resurssien kohdentaminen uhkan mukaisesti ja yhteistyö.<sup>81</sup> Kolmatta tasoa voidaan pitää rajaturvallisuusjärjestelmän painopisteenä.

Rajaturvallisuusjärjestelmän neljäntenä tasona ovat Schengen-alueella toteutettavat muut toimet. Näihin toimiin kuuluvat ensinnäkin laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuminen rikostorjunnan ja ulkomaalaisvalvonnan keinoin. Neljännen tason toimintoi-

<sup>78</sup> European comission, Tampere Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs, Internet-sivut: [http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere\\_09\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf), luettu 14.4.2010.

<sup>79</sup> Niemenkari, 2003, sivu 27.

<sup>80</sup> Sama, sivut 28-29.

<sup>81</sup> Sama, sivut 30-31.

hin kuuluu lisäksi ulkomaalaisten palauttaminen niissä tapauksissa, joissa henkilöllä ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle.<sup>82</sup>

## 2.3 Euroopan unionin yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä

Euroopan unionin yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä muodostuu jäsenvaltioiden yhteen sovitetuista rajaturvallisuustoiminnoista. Yhdenmukaiseen rajaturvallisuuteen kuuluvat valvontamekanismien yhdistäminen sekä Euroopan unioniin että unionista ulos suuntautuvien henkilövirtojen valvonnassa käytettävien välineiden käyttö. Se sisältää toimenpiteet jäsenvaltioiden kolmansissa maissa sijaitsevista konsulaateista, yhteistyössä kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimet sekä toimet rajoilla ja Schengenin alueella.<sup>83</sup>

Jäsenvaltioiden yhteen sovitettujen rajaturvallisuustoimintojen kannalta keskeisenä toimijana on rajaturvallisuusvirasto Frontex, jonka tehtävänä on yhteen sovittaa jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla, avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa, tehdä riskianalyyskejä, seurata ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehitystä, avustaa jäsenvaltioita sekä antaa jäsenvaltioille tukea yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämisessä.<sup>84</sup>

Rajaturvallisuusvirastosta annetussa asetuksessa pidetään lähtökohtana sitä, että vastuu ulkorajojen valvonnasta säilyy kullakin jäsenvaltiolla.<sup>85</sup> Jokainen jäsenvaltio vastaa ulkorajavalvontansa resurssoinnista ja toiminnoista itsenäisesti sovittaen kansallisen lainsäädäntönsä Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Jäsenvaltion velvollisuuksiin kuuluu lähtökohtaisesti myös oman toimintansa valvonta sen varmistamiseksi, että yhteisölainsäädäntö toteutuu myös käytännön tasolla.

Frontexin työkaluna rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ovat muun muassa nopeat rajainterventioryhmät (RABIT). Rajainterventioryhmien avulla vahvistetaan tilapäisesti rajaturvallisuusjärjestelmää kohteena olevan jäsenvaltion pyynnöstä. Komennettavien ryhmien jäsenet

<sup>82</sup> Niemenkari, 2003, sivu 33.

<sup>83</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu, Internet-sivut: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st06/st06666.fi08.pdf>, luettu 15.3.2010

<sup>84</sup> Euroopan unionin Internet-sivut, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (FRONTEX), Internet-sivut: [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/frontex/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_fi.htm), luettu 3.1.2010

<sup>85</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta.

ovat komennuksensa ajan kohdevaltion alaisuudessa ja heillä on oikeus käyttää kohdevaltion tietokantoja sekä oikeus voimankäyttöön.<sup>86</sup>

Komissio on vuonna 2008 antamassa tiedonannossaan arvioinut rajaturvallisuusviraston saavutuksia. Komissio toteaa, että virasto on edistänyt kansallisten viranomaisten yhteisiä operaatioita kaikilla ulkorajoilla. Samaten virasto on toteuttanut useita pilottihankkeita.<sup>87</sup>

Toisena ilmentymänä Euroopan unionin yhdenntetystä rajaturvallisuusjärjestelmästä on ensimmäisessä luvussa mainittu Schengenin rajasäännöstö. Rajasäännösten avulla jäsenvaltioiden rajavalvonta yhtenäistettiin keskeisimmiltä periaatteiltaan.<sup>88</sup> Rajasäännöstö on jäsenvaltioita sitovaa Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Kolmantena ilmentymä on paikallisliikennettä koskeva asetus, joka tuli voimaan 24.2.2007.<sup>89</sup> Asetuksesta annetun hallituksen esityksen mukaan paikallista rajaliikennettä koskevaa asetusta ei kuitenkaan sovellettaisi Suomessa, koska asetuksen lähtökohtana olleet historialliset näkökohdat ja sekä tarve asetukselle puuttuvat.<sup>90</sup>

Euroopan unionin yhteisiin valvontamekanismeihin kuuluu myös kehitteillä oleva henkilöiden maahantulot ja maastalähdöt kirjaava järjestelmä.<sup>91</sup> Tämän sähköisen leimauksen avulla henkilön maahantulo- ja lähtötiedot ovat luettavissa kaikissa jäsenvaltioissa. Järjestelmän avulla voitaneen tehostaa rajatarkastuksia ja ulkomaalaisvalvontaa.

Euroopan unionin yhdenntettyä rajaturvallisuusjärjestelmää ohjaa Euroopan unionin rajastrategia, joka hyväksyttiin Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 5.12.2006. Strategiaa määritellään Euroopan unionin yhdenntetty rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusvirasto Frontexin kiireellisimmät kehittämiskohteet. Lisäksi strategian päätelmissä todetaan jäsenvaltioiden rajaturvallisuusjärjestelmän kriittinenkin arviointi tarpeelliseksi.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöönottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta.

<sup>87</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 219/2008.

<sup>88</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

<sup>89</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1931/2006, Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maarajoilla annettu joulukuun 20 päivänä 2006.

<sup>90</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 219/2008.

<sup>91</sup> Rajavartiolaitos, Tulossuunnitelma 2010 ja Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011-2014, liite 1.

<sup>92</sup> Sisäasiainministeriön internet-sivut:

<http://www.intermin.fi/bulletin.nsf/PFBD/190F6E9DF9213AF1C225723B004C3A19?opendocument>, luettu 4.4.2010.

## 2.4 Suomen nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä

”Suomen sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen ulottuu yhä enemmän maamme rajojen ulkopuolelle ja edellyttää ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ulkomailla. Suomen ulkopuolella tapahtuvat asiat heijastuvat sisäiseen turvallisuuteen monella tapaa ja usein lyhyellä aikavälillä. Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen on enenevässä määrin Euroopan unionin jäsenmaiden ja Schengen-jäsenmaiden yhteistyötä.”<sup>93</sup>

”Selvää on, ettei EU:ssa voida eikä pyritäkään määrittelemään kaikkia kansallisin rajavalvontaratkaisuihin liittyviä seikkoja...Jokainen valtio on aina itse viimekädessä vastuussa kansalaistensa turvallisuudesta koko alueellaan ja kaikilla rajoillaan.”<sup>94</sup>

Edellytyksenä ylikansallisen oikeuden toteutumiselle on tehokas täytäntöönpanojärjestelmä. Euroopan unionin oikeuden tehokkaalle täytäntöönpanolle Suomessa on määritetty neljä edellytystä. Ensinnäkin on oltava hallinnollinen ohjausjärjestelmä, jolla lisätään tietoisuutta Euroopan unionin oikeudesta sekä varmistetaan täytäntöönpano. Toisena edellytyksenä on kansallisen valmistelun laaja-alaisuus, jolla varmistetaan kansallisten näkökohtien ja lainvalvontaviranomaisyhteistyön tavoitteiden huomioon ottaminen. Kolmantena edellytyksenä on koulutus-, ohjaus- ja neuvontajärjestelmän kehittäminen Euroopan unionin oikeuden liittämiseksi osaksi henkilöstön peruskoulutusta. Neljäntenä edellytyksenä on kansallisen säännösten ja yhteistyörakenteiden kehittäminen tietojenvaihtomahdollisuuksia lisäämällä sekä kehittämällä kansallisia tietojärjestelmiä.<sup>95</sup>

Suomi toimii Euroopan unionin nelitasoisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti.<sup>96</sup> Tutkimuksen kannalta Suomen rajaturvallisuusmallin esittämisen painopiste on rajaturvallisuusjärjestelmän käytännön toteutuksen kuvaamisessa rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän ensimmäisen tason muodostaa ulkomaille sijoitetut yhdysmiehet. Venäjälle yhdysmiehiä on sijoitettu pysyvästi Pietarin pääkonsulinvirastoon ja Moskovan suurlähetystöön. Petroskoissa ja Murmanskissa yhdysmiehet ovat osa-aikaisia. Yhdysmiesten keskeinen tehtävä on kouluttaa konsulaattien henkilöstöä havaitsemaan vääriä ja väärennettyjä matkustusasiakirjoja. Yhdysmiesten tehtäviin kuuluu lisäksi erinäinen raportointi turvallisuusviranomaisille sekä viranomaisyhteistyö asemapaikassaan. Vuonna 2008

<sup>93</sup> Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman mahantulon torjunta, Sisäasiainministeriön loppuraportti, luettu 31.3.2008.

<sup>94</sup> Niemenkari, 2003, sivu 23.

<sup>95</sup> Hämäläinen, 2009, sivut 212-214.

<sup>96</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, sivu 91.

yhdysmiestoiminnan avulla paljastettiin Kaakkois-Suomessa noin 40 % ja vuonna 2009 noin 20 % kaikista rajanylitysliikenteeseen liittyvistä väärennöksistä.<sup>97</sup> Ottaen huomioon yhdysmiestoimintaan sijoitetut resurssit, voidaan tuloksen katsoa olevan merkittävä rajaturvallisuuden kannalta. Tärkeimpinä yhteistyökumppaneina ensimmäisellä tasolla ovat ulkoasiainministeriö ja poliisi.

Rajaturvallisuusjärjestelmän toisen tason muodostaa rajavalvontayhteistyö Venäjän kanssa ja Schengen-valtioiden keskinäinen vastuu omasta rajavalvonnastaan.<sup>98</sup> Venäjän kanssa yhteistyö ilmentyy monella eri tasolla. Rajapäälliköt ja rajavaltuutetut tapaavat sekä säännöllisesti että tarvittaessa. Suomen ja Venäjän välillä on korkean tason pysyvä rajavartiotyöryhmä, joka tapaa säännöllisesti. Rajavaltuutettujen sijaiset, apulaiset ja edustajat tapaavat rajavaltuutetun antaman valtuutuksen nojalla. Rajanylityspaikoille on nimetty yhdyshenkilöitä, jotka voivat ottaa rajanylitysliikenteeseen liittyvän asian johdosta yhteyttä Venäjän rajaviranomaiseen. Suomen ja Venäjän välisillä rajanylityspaikoilla on keskinäiset puhelinyhteydet, joiden avulla voidaan sopia tapaamisista ja vaihtaa rajanylitysliikenteeseen liittyvää tietoa. Rajavaltuutettujen välinen viestiliikenne toimii telekopioyhteydellä. Toisen tason yhteistyöstä on sovittu kahdenvälisellä rajajärjestyssopimuksella.<sup>99</sup> Kaakkois-Suomen rajanylitysliikenteestä vuonna 2009 oli venäläisiä 77%, suomalaisia 20% ja muiden maiden kansalaisia 3%.<sup>100</sup> Tiiviillä kansainvälisellä yhteistyöllä, etenkin yhteistyöllä Venäjän turvallisuuspalvelun rajavartiopalvelun kanssa, edesautetaan rajaturvallisuustilanteen vakautta.<sup>101</sup>

Kolmannen tason muodostaa kansallisten viranomaisten toiminta rajanylityspaikoilla ja niiden välisillä maastorajoilla. Pääosa Rajavartiolaitoksen työpanoksesta on sijoitettu kolmannelle tasolle. Rajanylityspaikalla kaikki rajanylittäjät tai rajanylitystä aikovat tarkastetaan Euroopan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Rajanylityspaikoille on järjestetty kattava valvonta siten, että rajatarkastusten välttäminen on vaikeaa. Valvonnassa käytetään apuna teknisiä apuvälineitä. Rajanylityspaikkojen välisellä maastorajalla rajaa valvotaan koira-, jalaka- ja ajoneuvopartioin sekä teknisin apuvälinein. Teknisen valvonnan osuus rajojen vartiointissa on kasvanut teknisten laitteiden kehittymisen myötä. Rajojen vartiointin tehtävänä on paljastaa luvattomat valtakunnanrajan ylitykset sekä muu luvaton toiminta raja-alueella. Tärkeimpinä yhteistyökumppaneina ovat maahanmuuttovirasto, poliisi ja tulli.

<sup>97</sup> Kaakkois-Suomen rajavartioston esittelymateriaali.

<sup>98</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu, Internet-sivut: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st06/st06666.fi08.pdf>, luettu 15.3.2010.

<sup>99</sup> Rajajärjestyssopimus, SopS 32/1960 ja 54/1998.

<sup>100</sup> Kaakkois-Suomen rajavartioston internet-sivut.

<sup>101</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, sivut 90-91.

Rajaturvallisuusjärjestelmän neljännen tason muodostavat toimet sisämaassa. Keskeinen osa sisämaassa tapahtuvaa toimintaa on ulkomaalaisviranomaisten suorittama ulkomaalaisvalvonta.<sup>102</sup> Ulkomaalaisvalvonnalla valvotaan ulkomaalaisten henkilöiden maassa oleskelun luvallisuutta. Valvonnan piiriin kuuluvat myös viisumivapaiden maiden ja yhteisön vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien maiden kansalaiset. Viisumivapauden kannalta valvonnan keskeisenä osana on kolmen kuukauden oleskeluluvasta vapaan ajan valvonta ylipäättään luvallisen oleskelun valvonnan lisäksi. Viranomaisten yhteistoiminnasta kolmannella ja neljännellä tasolla säädetään erillisellä lailla.<sup>103</sup> Rajavartiolaitoksen tärkeimpinä yhteistyötahoina neljännellä tasolla ovat poliisi ja maahanmuuttovirasto.

Rajavartiolaitoksen resurssit on kohdennettu tehtävien kannalta keskeisimmille alueille, jotka sijaitsevat rajanylityspaikoilla ja rajavalvonnalle sekä aluevalvonnalle edullisilla alueilla.<sup>104</sup> Rajojen valvonnan kannalta resurssien kohdentaminen valtakunnan rajan välittömään läheisyyteen on perusteltu, lisäksi laissa asetettu rajavyöhyke edistää tehokkaan rajojen valvonnan toteuttamista. Rajanylitysliikenteen kannalta resurssit on kohdennettu tehokkaasti, koska rajanylitysliikenne kanavoituu laissa säädettyjen rajanylityspaikkojen kautta hallittavissa olevalla tavalla. Aluevalvontatehtävä puolestaan on säädetty toteutettavaksi valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne rajavartiolaitoksen toiminta kohdistuu.<sup>105</sup>

Suomen rajaturvallisuusjärjestelmä noudattaa hyvin Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän periaatteita. Keskeistä on se, että käytännön toteutus on sovitettu Suomen kansallisiin turvallisuustarpeisiin huomioiden samalla Suomen asema Schengen-alueen ulkorajavaltiona.

## 2.5 Euroopan unionin ja Venäjän viisumipolitiikka

Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumipolitiikka on moniulotteinen kokonaisuus. Yhtäältä merkitsevässä asemassa ovat yhteisön jäsenvaltioiden ja Venäjän väliset ulkosuhteet, toisaalta kyse on turvallisuuden kannalta teknisistä edellytyksistä. Monelta osin kyse on vastavuoroisuuden periaatteesta, jossa valtiot edellyttävät toisiltaan samoja maahantulon edellytyksiä. Aikaisemmassa tutkimustiedossa ei ole löydetty juurikaan muita kuin poliittisia ja historiallisia esteitä viisumivapaudelle.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Ulkomaalaislaki 301/30.4.2004, 212§.

<sup>103</sup> Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 687/11.9.2009.

<sup>104</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, HE 6/2005 vp.

<sup>105</sup> Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755, 24§.

<sup>106</sup> Saarinen, 2007, sivu 43.

Perusteet Euroopan unionin ja Venäjän väliselle politiikalle luotiin 1990-luvun lopulla, ja niitä on sittemmin tarkennettu yksityiskohtaisimmilla yhteisillä ja valtiollisilla suunnitelmilla. Keskeisiä tausta-asiakirjoja ovat Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation kesken sovittu kumppanuus- ja yhteistyösopimus<sup>107</sup>, Euroopan unionin yhteinen Venäjä-strategia<sup>108</sup> ja Venäjän EU-strategia.<sup>109</sup> Yhdessä sopimukset ja strategiat luovat Euroopan unionin ja Venäjän välisten suhteiden perustan. Tälle perustalle on rakennettu neuvottelujen ja sopimusten kokonaisuus, josta yhtenä merkittävimmistä tapahtumista mainittakoon Euroopan unionin ja Venäjän välinen 20. huippukokous. Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden asettaminen kyseisessä kokouksessa pitkän aikavälin tavoitteeksi ilmentää sitä ajatusmallia, että saatavat hyödyt kokonaisuudessaan ovat oletettuja haittoja suuremmat.<sup>110</sup> Johtopäätös ei siinänsä ole yllätys, etenkin kun otetaan huomioon Euroopan unioni ja Venäjä talouskumppaneina.<sup>111</sup> Euroopan unioni on Venäjän tärkein kauppakumppani ja suurin energian ostaja. Edes Venäjän pyrkimys hajottaa yhdentyvän Euroopan yhtenäistymiskehitystä liittovaltioksi jäsenvaltioihin suunnattujen kahdenvälisten suhteiden kautta ei riitä syyksi energiariippuvaiselle Euroopan unionille olla suosimatta suhteita Venäjään.<sup>112</sup> Yhtenä osana tätä neuvotteluasetelmaa ovat neuvottelut viisumivapaudesta.

Viisumijärjestelmän ylläpidolle on esitetty moninaisia perusteluja. Ensinnäkin kysymys on laittoman maahantulon ja laittoman työnteon, terrorismin ja muun rikollisuuden torjumisesta sekä ihmisten ja tavaroiden salakuljetuksen estämisestä. Toisaalta kysymys on Venäjän passijärjestelmän epäluotettavuudesta ja maiden välisistä suurista elintaseroista.<sup>113</sup> Viisumijärjestelmän perustelut ovat siis sekä rikollisuuden aktuaalisesta torjunnassa että rikosten ennaltaehkäisyssä.

Pakolaiskysymys liittyy viisumivapauteen ainoastaan siinä tapauksessa, että kyse on Venäjän passilla matkustavista henkilöistä joko kansalaisuuden tai väärän asiakirjan avulla. Viisumivapauden kannalta Venäjän muilla rajoilla on lähinnä epäsuoraa vaikutusta laittoman maahantulon ja muun rikollisen toiminnan kautta. Tämän luvattoman rajanylitysliikenteen osan pääsy Euroopan unionin alueelle estyy perustapauksissa jo Venäjän maastalähtötarkastuksissa.

<sup>107</sup> Kumppanuus- ja yhteistyösopimus kumppanuuden perustemisesta Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Venäjän federaation kesken, 21997A1128(01), Euroopan unionin virallinen lehti L327, 28.11.1997.

<sup>108</sup> EU common strategy on Russia (1999), The delegation of the European union, Internet-sivut: [http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p\\_244.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_244.htm), luettu 14.1.2010.

<sup>109</sup> Russia's Middle Term Strategy towards the EU (2000-2010), Internet-sivut: [http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p\\_245.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm), luettu 14.1.2010.

<sup>110</sup> Euroopan komissio, Eu:n ja Venäjän huippukokous: yhteistyö jatkuu, Internet-sivut: [http://ec.europa.eu/news/external\\_relations/071029\\_1\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/news/external_relations/071029_1_fi.htm), luettu 14.1.2010.

<sup>111</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, sivu 39.

<sup>112</sup> Juntunen, Alpo, Venäjän imperiumin paluu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 25, Edita Prima Oy, Helsinki, 2009, sivut 125-126 ja Mannermaa, 2004, sivu 80.

<sup>113</sup> Saarinen, 2007, sivu 42.



Venäjän passijärjestelmä on todettu ongelmalliseksi viisumivapauden kannalta. Samalla henkilöllä saattaa olla useita voimassaolevia passeja eri nimillä, toiminnan ollessa täysin laillista Venäjän lainsäädännön mukaan.<sup>114</sup> Biometristen tunnisteiden liittäminen passiin ratkaisee henkilöiden yksilöintiongelman, mikäli henkilöön liittyvien oikeiden tietojen koskemattomuus asiakirjassa pystytään turvaamaan tekniikan keinoin. Rajavartiolaitos arvioi biometristen passien vaikuttavan turvallisuuteen ja liikenteen sujuvuuteen viiden vuoden kuluessa.<sup>115</sup>

Venäjän sisäisen turvallisuuden kannalta ongelmallisena voitaneen pitää Euroopan unionin kansalaisten hallitsematonta liikkumista Venäjän alueella. Ulkomaalaisten rekisteröintikäytäntö ja Venäjän tarve säädellä sisäpolitiikkaansa lienevät viisumivapauden esteenä toistaiseksi. Yhteys Kaliningradiin ja suhteiden ylläpito Baltian maiden venäläisvähemmistöihin puolestaan tukevat Venäjän pyrkimyksiä viisumivapauteen. Lisäksi yhtenä rajoitteena voi olla osapuolten pelko siitä, että viisumivapaus saattaisi myös muuttua muiden kolmansien maiden neuvotteluaseeksi omasta viisumivapaudesta käytävissä neuvotteluissa.<sup>116</sup> Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus on muodostunut kummankin osapuolen neuvotteluvälineeksi, jossa molempien tavoitteena näyttää olevan aloitteen siirtäminen toiselle.<sup>117</sup>

Viisumipolitiikan taustalta löytyvät Euroopan unionin ja Venäjän väliset neuvottelut yhteisestä Euroopasta. Tavoitteena neuvotteluissa on ollut Euroopan unionin ja Venäjän välisen strategisen kumppanuuden kehittäminen. Ihmisten rajat ylittävän liikkeen kannalta näissä tiekartoiksi kutsutuissa tavoiteasetteluissa on keskeistä vapauden alueen tavoittelu, joka tarkoittaa kontaktien ja ihmisten liikkumisen helpottamista Euroopan unionin ja Venäjän välillä. Keskeisinä tavoitteina tiekartoissa todetaan olevan ihmisten matkustamisen helpottaminen ja takaisinluovutus, raja-asiat, tehokkaan maahanmuuttopolitiikan tukeminen ja turvapaikkapolitiikka. Matkustamisen helpottamisen osalta tiekartoissa pyritään lyhyellä ajalla viisumihelpotussopimukseen ja takaisinottosopimukseen, pitkällä aikavälillä tutkitaan ehdot viisumivapaudelle.<sup>118</sup> Tiekarttojen mukaisissa neuvotteluissa on edetty siten, että viisumihelpotussopimus tuli voimaan 1.6.2007. Euroopan unionin ja Venäjän välinen takaisinottosopimus tuli samaten voimaan 1.6.2007, mutta sen soveltaminen artiklojen 3 ja 5 osalta muihin kuin kansalaisuudettomiin henkilöihin ja kahdenvälisin sopimuksin sovittujen valtioiden kansalaisiin aloite-

<sup>114</sup> Saarinen, 2007, sivu 43.

<sup>115</sup> Rajavartiolaitos, Tulossuunnitelma 2010 ja Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011-2014 (Sisäasiainministeriön ak 1267/20/2009/18.12.2009, liite 1.

<sup>116</sup> Saarinen, 2007, sivut 43-44.

<sup>117</sup> Sama, sivu 44-45.

<sup>118</sup> Sama, sivu 63.

taan kolmen vuoden määräajan kuluttua. Siirtymäaika koskee kolmansien maiden henkilöiden vastaanottoa.<sup>119</sup>

Tiekartoissa on myös lueteltu keinoja taistella rikollisuutta vastaan. Keskeisimpinä kohteina rajaturvallisuuden kannalta ovat rajanylittävä rikollisuus, ihmiskauppa ja varastettujen autojen ja arvoesineiden salakuljetus. Kohteina mainitaan myös rahanpesu ja huumausaineiden salakuljetus. Tiekartan toteutumista valvotaan kumppanuusneuvostossa ja muissa ministeritapaamisissa.<sup>120</sup>

Euroopan unionin ja venäjän välisen viisumivapauden voidaan todeta lähentyneen 2000-luvulla. Ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisön viisumihelpotussopimusten neuvottelutilannetta kuvaavassa kirjelmässä viisumihelpotussopimuksen ja takaisinottosopimuksen voimaantulon todetaan olevan välitavoite viisumivapauden tavoittelussa.<sup>121</sup> Samaten ulkoasiainministeri Alexander Stubb on 14.12.2009 todennut eduskunnan kirjalliseen kysymykseen vastatessaan viisumihelpotus- ja takaisinottosopimusten olevan askel kohti viisumivapautta.<sup>122</sup> Lausunnot ovat yhteneviä aiemmin mainittujen tiekarttojen tavoitteiden kanssa.

### 3. SKENAARIOT

“After this exercise, we have an estimate of how many people will be arriving, how soon after the emergence of the first signs of the catastrophe, and how likely this all is to happen.”<sup>123</sup>

Tässä luvussa arvioidaan skenaariomenetelmän avulla erilaisia tulevaisuuspolkuja. Kaikkien tulevaisuuspolkujen lähtökohtana on viisumivapauden alkaminen nykyisessä ympäristössä. Viisumivapauteen johtanutta poliittista kehitystä ei arvioida. Todennäköisin skenaario on arvioitu omassa alaluvussaan. Todennäköisimmän skenaarion vaikutusta rajaturvallisuuteen on arvioitu tutkielman johtopäätöksissä. Skenaariot muutostekijöineen on esitetty taulukkomuodossa liitteessä 2.

<sup>119</sup> Venäjän federaation ja Euroopan yhteisön välillä tehtävä takaisinottosopimus, Euroopan unionin virallinen lehti L129/40, 17.5.2007.

<sup>120</sup> Saarinen, 2007, sivu 64.

<sup>121</sup> Ulkoasiainministeriön E-kirjelmä UM2006-02087, 28.7.2006, EU/OSA; Euroopan yhteisön viisumihelpotussopimusten neuvottelutilanne.

<sup>122</sup> Kirjallinen kysymys 987/2009 vp, Internet-sivut:

[http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk\\_987\\_2009\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_987_2009_p.shtml), luettu 14.1.2010.

<sup>123</sup> Savolainen, Jukka, Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, Raja- ja merivartiokoulu, Espoo, 2006, sivu 52.

Skenaarioiden tapahtumaketjuja on arvioitu muutostekijöiden avulla. Tarkoituksena ei ole ollut kuvata yksittäisiä tapahtumia, vaan tapahtuman suuntaa ja luonnetta. Muutostekijöiksi on valittu resurssit, ennakkovaroitus viisumivapaudesta, tavanomainen rikollisuus, uusimuu- toinen rikollisuus, tarkastustaso, tekniikka, taktiikka, johtaminen, rajanylitysliikenne, elin- tasoero ja viranomaisten yhteistoiminta. Muutostekijät on johdettu Rajavartiolaitoksen strate- giasta.<sup>124</sup> Muutostekijöiden suhde rajaturvallisuuteen on esitetty liitteessä 3.

Julkisen sektorin roolissa on arvioitu tapahtuvan muutoksia tulevaisuudessa. Ensinnäkin ver- kostoituminen lisääntyy hallinnon ulkopuolisten tahojen kanssa. Toiseksi julkisen sektorin rooli muuttuu ohjaavaksi ja oikeuksia valvovaksi tahoksi, jossa asioidaan enenevässä määrin itsepalveluna. Kulttuurinen syrjäytyminen vaikuttanee rikollisuuden ja rikollistumisen lisää- tymiseen. Viimeisenä merkittävänä tekijänä julkishallinnon kannalta on teknologinen kehitys tietoteknologian, uusien materiaalien, bioteknologian ja energiateknologian alalla.<sup>125</sup> Tekno- logian tuottaman lisäarvon kannalta tärkeää ei ole itse teknologian olemassaolo, vaan sen käy- tettävyys.<sup>126</sup>

Skenaarioiden luomisessa on huomioitu valtioneuvoston uhkamallit Yhteiskunnan elintärkei- den toimintojen suojaamisen strategiassa sekä Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonte- ko.<sup>127</sup> Perusteena on skenaarioiden tarkastelu kokonaisvaltaisesti siten, että koko Euroopan unionia koskevien tekijöiden lisäksi kaikki skenaarioihin vaikuttavat kansalliset arviot otetaan huomioon.

### 3.1 Heikot signaalit ja trendit skenaarioissa

Mahdollisia heikkoja signaaleja ja trendejä arvioidaan luvun alussa esitettyjen muutostekijöi- den avulla. Lähtökohtana arvioinnille on, että valitut muutostekijät ovat skenaarioiden argu- mentteja.

Resurssien kannalta trendinä lieene nykyinen määrärahataso, jota tarvittaessa tarkistetaan lisä- talousarvioissa tai vuosittaisen suunnittelun yhteydessä. Hintojen nousuun pyritään vaikutta-

<sup>124</sup> Rajavartiolaitoksen strategia 2019, 18.3.2009, sivut 3-17.

<sup>125</sup> Stenlund, Heikki (toim.), Työn tulevaisuus, Työskenaariot-hankkeen loppuraportti, Työhallinnon julkaisu 185, Helsinki, 1997, sivut 35-37.

<sup>126</sup> Pohjola, Matti, Tieto- ja viestintäteknologia tuottavuuden kasvun lähteenä, Teknologiateollisuus ry, Julkai- sumonistamo Eteläranta Oy, Helsinki, 2008, sivu 17.

<sup>127</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, ja Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009.

maan tuottavuushankkeilla. Taloustilanteen vaihteluilla voi olla budjettia leikkaava tai lisäävä vaikutus. Resursseja ei lisätä uusien tehtävien edellyttämässä suhteessa.

Resurssien kannalta heikkona signaalina voi olla julkisuuskuvan muutokset tai alustavat valmistelut rajaturvallisuustehtävien uudelleenjärjestelyissä. Heikkona signaalina voi olla myös rajaturvallisuuden tuloksellisuuden pysyvä muutos. Myös hankkeiden onnistuminen tai useiden väärinkäytösten ilmeneminen voivat olla heikkoja signaaleja resurssien suhteen.

Ennakkovaroituksen saamisen kannalta trendinä lienee lainsäädännön voimaantulo noin kuuden kuukauden kuluttua sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tosiasiassa ennakkovaroitus saataneen jo tätä ennen heikon signaalin muodossa poliittisten keskustelujen ja asiaan liittyvän lainsäädäntövalmistelun verkostosta.

Tavanomaisen rikollisuuden trendinä lienee kasvu suhteessa liikennemäärään. Heikkona signaalina tällöin on jälkeenpäin paljastuneiden rikosten lisääntyminen sekä havaittujen rikostapausten lisääntyminen Venäjän puolen rajatarkastuksissa. Myös rajarikollisuuteen erikoistuneiden rikollisorganisaatioiden havaitseminen ja tekemuotojen yhtenäistyminen voivat olla signaaleja rikollisuuden lisääntymisestä.

Uusien rikosnimikkeiden ja tekotapojen trendinä lienee tasainen kehittyminen. Heikkona signaalina tilanteen muutoksesta voi olla täysin uudet tekotavat tai nykyhetkellä hyvin harvinaisten rikosnimikkeiden merkittävä lisääntyminen. Heikkona signaalina voi toimia myös jälkikäteen havaittujen tapausten lisääntyminen, joiden arvioinnin perusteella muutetulla taktiikalla paljastetaan useita uusimuotoisia tapauksia. Edellä kuvatun tekijän havaitseminen riippuu viranomaisten kyvystä havaita uudenlaisia rikoksia.

Elintasoerolla on keskeinen merkitys rikollisuuteen. Elintasoeron trendinä on pysyvyys nykyisellä tasolla tai elintasoeron kasvaminen nykyisestä. Trendi on herkkä taloustilanteen muutoksille ja riippuvainen osapuolten talouskehityksestä, joten trendin arviointi on lähinnä oletuksen varassa. Heikkona signaalina elintasoeron muutoksesta on muutokset lähinnä tavanomaisen rikollisuuden määrässä. Signaalina voi toimia myös yhdensuuntaisen ostosmatkailun ja turismin lisääntyminen tai vähentyminen. Myös kyselytutkimuksiin perustuvien tutkimusten havainnot toisen osapuolen kulutuskäyttäytymisestä voivat toimia heikkoina signaaleina.

Tarkastusten laadun, tarkastustason, taktiikan, tekniikan ja johtamisen keskinäinen suhde on läheinen. Trendinä on nykyisen tarkastustason säilyttäminen, jolloin kaikki rajanylittäjät tar-

kastetaan. Tarkastusten laadun kannalta trendinä on laadun kehittyminen tekniikan, taktiikan ja johtamisen keinoin. Keskeisenä laatuun vaikuttava tekijänä ovat jatkuvat kehityshankkeet. Heikkoina signaaleina tarkastustason muutoksesta ovat muutokset jälkikäteen havaittujen tarkastamatta jääneiden henkilöiden määrässä sekä henkilöiden omaehtoiset tarkastukseen tulemiset. Tarkastusten laadun kannalta heikkona signaalina ovat jälkikäteen ilmi tulleet havaitsematta jääneet rikostapaukset. Laadun kannalta heikkona signaalina ovat myös muutokset rajanylitysliikenteen sujuvuudessa sekä asiakastytyväisyyskyselyn tulokset.

Tekniikan merkitys rajatarkastuksille yhä elintärkeämpänä järjestelmänä lisääntyy voimakkaasti.<sup>128</sup> Tekniikan trendinä on uusien sovellusten kehittäminen, käyttöönotto ja hyödynsuuntaaminen tuottavuuteen. Heikkona signaalina ovat tällöin tuottavuushankkeiden onnistuminen ja muutokset tarkastusten laadussa. Heikkona signaalina tekniikan merkityksen muutokselle on myös tekniikan suhteellinen osuus suoritetuista rajatarkastuksista sekä sellaisten sovellusten ja laitteiden kehittäminen, joilla tuotetaan luonnolliselle henkilölle fyysisesti saavuttamatonta lisäarvoa tarkastuksiin.

Taktiikan kannalta trendinä lienee kehittäminen säännöllisesti sekä havaitun tarpeen mukaan. Muutokset taktiikan keinovalikoimassa, toimintaa yksinkertaistavat tai monipuolistavat määräykset ja kehittämisen muutosvauhti ovat heikkoja signaaleja tulevasta.

Johtamisen trendinä on jatkuva esimiestaitojen ylläpitäminen niin vuorovaikutustaitojen kuin rajatarkastusten käytännön johtamisenkin kannalta. Heikkona signaalina muutoksesta voi olla muutokset koulutussuunnitelmassa tai johtamiskoulutuksen opetusmäärien muutokset perus-, täydennys- tai jatkokoulutuksessa. Myös asennemuutos johtamiseen, työilmapiirikyselyjen ja johtamisjälkeen muutokset kuvaavat muutosta johtamisen kannalta.

Viisumivapauden voidaan arvioida kehittävän rajaseudun kilpailukykyä investointien, liikenneverkkojen ja alueellisen yhteistyön alueilla. Matkailun ja kulttuurillisen vuorovaikutuksen määrä lisääntyisi nykyisestä.<sup>129</sup> Rajanylitysliikenteen trendinä lienee ennen viisumivapautta noin viiden prosentin vuosittainen kasvu. Viisumivapaus aiheuttanee voimaantulovuotenaan noin 60-75 prosentin kasvun, ja seuraavina lähivuosina 20-30 prosentin kasvun. Pitkällä aikavälillä trendinä lienee kuitenkin palaaminen viiden prosentin vuosittaiseen kasvuun. Heikkona signaalina rajanylitysliikenteen kasvusta ovat muutokset elintasoerossa, rikollisuudessa sekä talouskehityksessä.

<sup>128</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, sivu 91.

<sup>129</sup> Saarinen, 2007, sivu 77.

Yhteistoiminta Venäjän viranomaisten ja kolmannen osapuolen kanssa tiivistyy.<sup>130</sup> Rajaturvallisuuden ensimmäistä tasoa korvaavia keinoja kehitetään laajasti. Myös Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden sisäisen viranomaisyhteistyön kehittämällä pyritään vastaamaan viisumivapauden mahdollisiin uhkiin. Yhteistyön ja yhteistoiminnan keskeisenä tavoitteena on pienentää viisumivapauden haittavaikutuksia ja puuttua laittomassa tarkoituksessa tapahtuvaan maahantuloon ja maassa oleskeluun.

### 3.2 Taantuva skenaario

Taantuvassa skenaariossa kuvataan tilannetta, jossa rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhat vähenevät.

Taantuvassa skenaariossa rajaturvallisuuteen kohdistetut resurssit kasvavat tai vähenevät. Resurssien kasvaessa tarkastusten laatu kehittyy voimakkaasti. Resurssien pienentyessä tarkastusten laatu pysyy ennallaan tai kehittyy hitaasti laadun kehittämiseen pyrkivien hankkeiden johdosta. Vaihtoehtoista todennäköisempi on resurssien väheneminen. Rajatarkastusten tarkastustaso pysyy nykyisellä tasolla.

Ennakkovaroituksen saaminen ajoissa mahdollistaa resurssien kohdentamisen riskianalyysin mukaisesti. Tarvittavat resurssien uudelleen kohdentamiset ja vähennykset toteutetaan suunnitelmallisesti ja taloudellisesti. Myöhään tullut ennakkovaroitusta ei mahdollista resurssien suunnitelmallista kohdentamista ja osassa työpisteistä työhön on käytettävissä tarvittavaa enemmän voimavaroja.

Tavanomaisen rikollisuuden määrä vähenee ja tekijät ovat pääosin taparikollisia. Uudet rikosnimikkeet ja rikosten tekotavat liittyvät kokonaisuudessaan lainsäädännön muutoksiin.

Tekniikan avulla kyetään tehostamaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä etenkin rajatarkastuksissa. Tekniikalla on merkittävä rooli tuottavuuden lisäämisessä. Tekniikalla kykenee tuottamaan tarkastuksiin lisäarvoa.

Taktiikka sisältää laajan keinovalikoiman, jonka avulla kuhunkin tilanteeseen voidaan valita sopivin toimintatapa. Taktiikan kehittäminen on ennakoivaa ja säännöllistä ja sillä kyetään tuottamaan toiminnalle lisäarvoa.

---

<sup>130</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, sivu 91.

Johtaminen on pitkäkestoista ja sillä kyetään tukemaan tarkastuksia suunnitelmallisesti. Johtamisen toimintamalleja ja johtajien taitoja kehitetään säännöllisesti ja johdonmukaisesti.

Rajanylitysliikenne vähenee tai pysyy nykyisellä tasolla. Rajanylitysliikenteen vuosittainen vähentyminen on korkeintaan 5 prosenttia.

Euroopan unionin ja Venäjän sekä Suomen ja Venäjän elintasot lähenevät toisiaan. Elin-tasoero Suomen ja Venäjän välillä on noin 1,5-kertainen. Lähentävä elintaso vähentää rikol-listumista.

Viranomaisyhteistyön merkitys vähenee viranomaisten kyetessä hoitamaan tehtävät omien toimivaltuuksiensa nojalla. Merkittävimpien yhteistyön kehittämistarpeiden taustalla ovat tuottavuuteen liittyvät tekijät.

### 3.3 Tasaisen muutoksen skenaario

Tasaisen muutoksen skenaariolla kuvataan tilannetta, jossa nykytrendit jatkuvat muuttumat-tomina eikä tulevaisuuden kehittymiseen sisälly merkittäviä uhkia.

Yhteiskunnan rajaturvallisuuteen osoittamat resurssit voivat kasvaa tai pienentyä. Mikäli re-surssit kasvatat, rajaturvallisuuden kohdistetut voimavarat kasvavat ja sitä kautta tarkastusten laatu kehittyy hitaasti. Mikäli resurssit vähenevät, tarkastusten laatu laskee ja lainsäädännön mukaisten tarkastusten toteuttaminen muodostuu ajoittain vaikeaksi. Rajatarkastusten tarkas-tustaso on liitoksissa rajaturvallisuuden kohdistettuihin resursseihin. Tasaisen muutoksen skenaariossa tarkastustaso pysyy nykyisellä tasolla.

Ennakkovaroitus viisumivapaudesta voidaan saada tulossuunnittelun ja toiminta- ja talous-suunnittelun kannalta riittävän ajoissa, jolloin tieto tulisi saada yli vuotta ennen viisumiva-pauden toteutumista. Tällöin viisumivapauden edellyttämät toimet suunnitellaan normaalissa rytmisissä tulossuunnittelun kannalta. Mikäli tieto tulee myöhemmin kuin puoli vuotta ennen viisumivapauden alkamista, edellyttää se turvautumista voimavarojen suuntaamisen kannalta erityisjärjestelyihin. Tällaisessa tilanteessa joudutaan ainakin alkuvaiheessa turvautumaan poikkeusjärjestelyihin nykyisten sopimusten ja säädösten puitteissa. Tavanomaisesta suunnit-telussa poikkeavat toimet aiheuttavat lisäkustannuksia.

Tavanomainen rikollisuus kasvaa skenaariossa samassa suhteessa kuin liikenteen määrä ja uusia rikoksentekijöitä havaitaan säännöllisesti. Uusia rikosnimikkeitä ja tavanomaisista teko-tavoista poikkeavia rikoksia havaitaan säännöllisesti, mutta lukumääräisesti ne ovat harvinaisia. Uudet rikokset liittyvät pääosin lainsäädännön muutoksiin tai ne ovat uusia sovelluksia vanhoista rikoksentekomuodoista.

Tekniikalla on rajatarkastuksia tukeva rooli. Erilaisten sovellutusten avulla vähennetään henkilöstön lisäämispaineita ja ylläpidetään lainsäädännön edellyttämä tarkastustaso.

Taktiikkaa kehitetään havaitun tarpeen mukaan. Taktiikka sisältää tarpeellisen keinovalikoiman, jota käytetään kussakin tilanteessa sopivaksi harkitulla tavalla.

Johtamisen avulla kyetään ennakoimaan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset siten, että resurssit voidaan suunnata ennakoivasti. Johtaminen perustuu riskianalyysiin. Johtamista ja johtajia kehitetään tarvelähtöisesti.

Rajanylitysliikenne kasvaa noin 5 prosentin vuosivauhdilla. Rajanylitysliikenteen kasvun aiheuttamaan työmäärän lisääntymiseen kyetään vastaamaan pääosin työtä ja toimintaa kehittämällä.

Elintasoero Euroopan unionin ja Venäjän sekä Suomen ja Venäjän välillä säilyy nykyisellä tasolla. Elintasoero Suomen ja Venäjän välillä on noin kolmikertainen.

Viranomaisyhteistyötä kehitetään lähinnä tuottavuusnäkökulmasta. Toimintaympäristö ei edellytä viranomaistoimintojen tarvelähtöistä kehittämistä.

### 3.4 Laajan muutoksen skenaario

Laajan muutoksen skenaarion tarkoituksena on kuvata tilannetta, jossa viisumivapaus muuttaa merkittävästi nykyistä rajaturvallisuustilannetta. Skenaariossa arvioidaan rajaturvallisuuden kohdistuvan merkittäviä uusia uhkia.

Rajaturvallisuuden osoitettujen resurssien kasvaessa rajatarkastusten laatu pystytään pitämään vain vaivoin nykytasolla. Resurssien vähentyessä tarkastusten laatu laskee ja vain keskeisimmistä tehtävistä kyetään suoriutumaan. Tärkeimmistäkin tehtävistä suoriutuminen edellyttää tehtävien voimakasta priorisointia. Tarkastuksissa siirrytään riskianalyysin perusteella kohdennettuihin tarkastuksiin. Laajan muutoksen skenaariossa tarkastustaso laskee nykyises-



tä, ja joissain tapauksissa kaikkia rajanylittäjiä ei kyetä tarkastamaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Ennakkovaroituksen saaminen ajoissa mahdollistaa resurssien lisäämisen ja uudelleen kohdentamisen. Lainsäädännön ja sopimusten kehittäminen muutoksen aikataulussa on mahdollista. Jos ennakkovaroitus saadaan suunnittelun kannalta liian myöhään, joudutaan turvautumaan resurssien taloudellisen käytön kannalta kallisiin poikkeusmenettelyihin. Toiminnan toteuttaminen lainsäädännön ja sopimusten puitteissa aiheuttaa jatkuvia ongelmia.

Tavanomaisen rikollisuuden määrä kasvaa samassa suhteessa kuin liikenteen määrä. Pääosa rikoksen tekijöistä on entuudestaan tuntemattomia. Aikaisemmin tuntemattomia rikoksen tekemustoja ilmenee säännöllisesti ja useita tapauksia vuodessa. Rikokset on kohdennettu valvonnan kannalta heikoimpiin kohtiin. Jälkikäteen ilmenevien rikosten määrä kasvaa merkittävästi.

Tekniikan avulla korvataan ihmisen tekemiä rajatarkastuksia vähäriskisiksi arvioituilla alueilla. Tekniikan rooli rajatarkastuksissa kasvaa vähitellen niin suureksi, että rajatarkastuksista ei kyetä suoriutumaan ilman tekniikkaa.

Rajatarkastusten taktiikka sisältää suppean keinovalikoiman, jolla kyetään vastaamaan ainoastaan tärkeimmiksi katsottuihin tilanteisiin. Taktiikka kehittyy tapahtuneiden tilanteiden mukaan.

Johtaminen keskittyy voimavarojen kohdentamiseen havaitun tarpeen mukaisesti. Kehitystä kyetään ajoittain ennakoimaan, mutta pääosa johtamistoiminnasta on tapahtumiin reagoivaa.

Rajanylitysliikenne kasvaa ensimmäisenä vuonna 60-75 prosenttia ja sen jälkeen vuosittain 20 prosenttia. Kasvun aiheuttamaan työmäärän lisääntymiseen ei kyetä enää vastaamaan työtä ja toimintaa sisäisesti kehittämällä.

Elintasoero Euroopan unionin ja Venäjän sekä Suomen ja Venäjän välillä kasvaa nykyisestä. Elintasoero Suomen ja Venäjän välillä kasvaa noin nelinkertaiseksi. Elintasoero lisää rikollistumista hieman.

Toimintaympäristö asettaa merkittäviä haasteita viranomaisyhteistyölle. Yhteistyö muodostaa merkittävän osan rajaturvallisuuden ylläpitämisestä. Yhteistyötä kehitetään niin havaittujen

ongelmien kuin toimintojen tarkoituksenmukaisuuden ja tuottavuuden näkökulmista. Havaituista ongelmista keskeisimpiin kyetään vastaamaan yhteistyön muotoja kehittämällä.

### 3.5 Hallitsemattoman muutoksen skenaario

Hallitsemattoman muutoksen skenaariossa kuvataan tilannetta, jossa viisumivapaus aiheuttaa vakavia uhkia rajaturvallisuuden ylläpitämiselle.

Rajaturvallisuuden resurssien lisääntyessä tarkastusten laatu kyetään pitämään pääosan ajasta riittävällä tasolla. Ajoittain on kuitenkin tilanteita, joissa kaikista tehtävistä ei kyetä suoriutumaan lainsäädännön mukaisesti. Resurssien vähentyessä ainoastaan keskeisimmät tehtävät kyetään toteuttamaan. Tarkastukset ovat kohdennettuja ja vain valitut rajanylittäjät tarkastetaan. Tarkastustaso romahtaa nykyisestä.

Ennakkovaroituksen saaminen ajoissa mahdollistaa tarvittavien voimavarojen suunnitelmallisen lisäämisen ja resurssien hallitun uudelleen kohdentamisen. Mikäli ennakkovaroitusta ei saada ajoissa, joudutaan tarkastuksissa jatkuvasti turvautumaan poikkeusjärjestelyihin. Tarvittavia poikkeusjärjestelyjä ei kyetä toteuttamaan nykyisten säädösten ja sopimusten puitteissa.

Tavanomaisen rikollisuuden määrä lisääntyy rajanylitysliikenteen kasvua voimakkaammin. Rikoksen tekijät ovat aiemmin tuntemattomia ja uusia tekemuotoja ilmenee jatkuvasti. Rikokset on kohdennettu valvonnan kannalta heikoimpiin kohtiin. Jälkikäteen ilmaantuneiden tapausten osuus ylittää paljastuneet tapaukset. Tapausten selvittäminen ei tuota lisäarvoa tarkastusten kohdentamiseen. Tapausten selvittäminen hidastuu merkittävästi.

Tekniikan avulla korvataan tarkastuksia myös tärkeiksi arvioiduilla alueilla. Tekniikka on edellytyksenä rajatarkastusten toteuttamiselle.

Taktiikassa on käytössä muutama perustoimintamalli, joista sopivinta käytetään. Taktiikkaa ei kehitetä lainkaan.

Johtamisen keskeisimmäksi tehtäväksi muodostuu vallitsevan pintatilanteen hallitseminen. Keskeisin johtamismenetelmä on käskytyks. Johtaminen on kokonaisuudessaan reagoivaa eikä tilanteen kehitystä kyetä ennakoimaan.

Rajanylitysliikenteen vuosittainen kasvu on ensimmäisenä vuonna 200 prosenttia ja sen jälkeen vuosittain 30 prosenttia. Kasvu sitoo koko organisaation suorituskyvyn perustyöhön, eikä mahdollista työn kehittämistä.

Elintasoero Euroopan unionin ja Venäjän sekä Suomen ja Venäjän välillä kasvaa voimakkaasti nykyisestä. Elintasoero Suomen ja Venäjän välillä kasvaa noin kuusinkertaiseksi. Elintasoero lisää rikollistumista merkittävästi.

Viranomaisyhteistyö muodostuu rajaturvallisuuden ylläpitämisen keskeiseksi edellytykseksi. Viranomaisyhteistyötä ei kuitenkaan kyetä kehittämään rajaturvallisuuden muutosvauhdin mukaisesti. Kehittämiseksi tehdyt toimenpiteet pystytään käynnistämään vasta tarpeen menetettyä merkityksensä tai uuden ilmiön yleistymisen jälkeen. Ennaltaehkäisevään toimintaan ei ole voimavaroja, vaan resurssit keskitetään havaittuihin ongelmakohtiin liittyvän yhteistyön kehittämiseen.

### 3.6 Todennäköisin skenaario

Edellä on esitetty neljä Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden mahdollista lopputulosta. Skenaarioiden vertailussa keskeisinä tekijöinä rajaturvallisuuden ja rajatarkastusten kannalta ovat liikenteen määrä sekä elintasoero. Tekijöiden valintaa voidaan perustella sillä, että kummankin muutostekijän vaikutus toimintaympäristöön on muita tekijöitä merkittävämpi. Liikenteen määrällä on ensinnäkin vaikutusta resursseihin tarkastusten määrän, laadun ja sujuvuuden kannalta. Liikenteen määrällä on myös liitospinta tekniikan omaehtoiseen kehittämiseen tarvittavien resurssien kautta. Liikenteen kokonaismäärä vaikuttaa myös rikollisen toiminnan onnistumisen todennäköisyyteen. Elintasoeron vaikutus on luonteeltaan hallitsemattomampi. Helposti tavoitettavissa oleva ja merkittävästi elintasoltaan poikkeava naapurimaa houkuttelee molemminpuoliseen rikolliseen toimintaan. Rikollinen toiminta ei kuitenkaan ilmene ainoastaan valtioissa sisäisenä epätoivottuna toimintana, vaan itse rajanylitykseen liittyy monialaista rikollisuutta. Suuri elintasoero luo houkuttelevan toimintaympäristön etenkin lievemälle rikollisuudelle.

Todennäköisemmän tulevaisuuden mallin arvioidaan olevan laajamittaisen muutoksen skenaario. Liikennemäärän kehittyminen skenaariossa esitetyllä tavalla on todennäköisin vaihtoehto.<sup>131</sup> Taantuvan muutoksen skenaarion toteutuminen edellyttäisi jonkun ulkopuolisen teki-

---

<sup>131</sup> Saarinen, 2007, sivu 73.

jän ilmenemistä, joka estäisi liikenteen kehittymisen. Tasaisen muutoksen skenaarion toteutuminen ei ole todennäköistä siitä syystä, että viisumimenettelyn poistuessa moni elintasoeroa hyödyntävä laillinen toiminta tulee kannattavaksi laajemmalla alueella. Tällöin myös kannattavan toiminnan piiriin kuuluva väestöpohja kasvaa potentiaalisina rajanylittäjinä. Liikenteen kehittyminen hallitsemattoman muutoksen skenaarion mukaisesti on myös mahdollista.

Laajamittaisen muutoksen skenaariossa esitetty elintasoeron kasvaminen on perusteltavissa talouskasvun ja inflaation avulla. Suomen pankki on arvioinut, että Venäjän pitkän aikavälin talouskasvu saattaa hidastua kansainvälistä talouskriisiä edeltävältä tasolta.<sup>132</sup> Suomen ja Venäjän välinen yli kolminkertainen ero inflaatiossa lisää bruttokansantuotteeseen sidotun elintasoeron vaikutusta jokapäiväisessä elämässä.<sup>133</sup> Inflaatioero heikentää Venäjältä Suomeen kohdistuvan huonotuottoisen rikollisuuden hyötyä ja kannustaa suurempaan riskinottoon suuremman rikoshyödyn tavoittelemisen tarkoituksessa. On kuitenkin mahdollista, että elintasoero saattaa hyvinkin pysyä nykyisellä tasolla, jolloin muutos voi olla tasaisen muutoksen skenaarion mukainen.

## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET

### 4.1 Rajaturvallisuuden ensimmäinen taso

Saarinen on todennut tutkielmassaan viisumivapauden lisäävän sukkulointia. Siinä venäjän kansalaiset oleskelevat laillisessa tai rikollisessa tarkoituksessa Euroopan unionin alueella enintään kolmen kuukauden jakson kerrallaan. Rajaturvallisuudelle sukkulointi on uhka niissä tapauksissa, joissa maassa oleskellaan rikollisessa tarkoituksessa. Jos henkilön tekemää rikollista toimintaa ei havaita sisämaassa rikostorjunnan tai ulkomaalaisvalvonnan keinoin, ei siihen voida tehokkaasti puuttua rajatarkastuksissaan.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan rajat ylittävän rikollisuuden määrä on lisääntynyt. Erityisesti Venäjän suunnasta koetaan uhkaavaksi kovan ammattimaisen rikollisuuden yhteistyösuhteiden kehittyminen. Euroopan unionin ja Venäjän välisten viisumihelpotusten katsotaan lisäävän väärinkäyttömahdollisuuksia laittoman maahantulon tarkoituksessa. Viisumiva-

<sup>132</sup> BOFIT Venäjä ennuste 2009-2011, Suomen pankki, Internet-sivut: <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/30FF6D9B-2DD6-41ED-B7F9-733CBC6A52FD/0/bve209.pdf>, luettu 16.3.2010.

<sup>133</sup> Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Internet-sivut: <http://www.etla.fi/index.php?did=877>, luettu 16.3.2010 ja BOFIT viikkokatsaus 2/2010, Suomen Pankki, Internet-sivut: <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/CA630187-9626-4BCF-8310-8E559617F210/0/v201002.pdf>, luettu 16.3.2010.

paus saattaa siis johtaa tilanteeseen, jossa todellinen maahantulotarkoitus salataan rikollisin perustein.

Kolmansien maiden laittoman maahantulon kannalta viisumivapaudella ei ole suoranaista merkitystä. Biometristen passien käyttöönotto vaikeuttaa väärän passin käyttämistä matkustusasiakirjana. Liikenteen merkittävä lisääntyminen saattaa kuitenkin aiheuttaa rajatarkastusten kyllästymisen matkustajamäärällä. Yhä vaikeammaksi saattaa muodostua rikollisessa tarkoituksessa tai puutteellisilla matkustusasiakirjoilla liikkuvan henkilön havaitseminen rajatarkastuksessa. Liikenteen lisääntyminen aiheuttaa myös merkittävän haasteen rajanylityspaikkojen ulkovalvonnan toteuttamiselle.

Saarinen on arvioinut tutkimuksessaan merkittäväksi tekijäksi ihmiskaupan entisestään vaikeammaksi muuttuvan paljastettavuuden. Koska henkilöistä ei ole ennakkotietoa, ei viisumia myönnettäessä voida arvioida tiettyä ryhmää ihmiskauppanäkökulman kautta. Ihmiskauppatapausten paljastaminen rajatarkastuksissa puolestaan on haastavaa. Ihmiskauppatapausten paljastaminen siirtyneekin yhä enemmän rajaturvallisuuden kolmannen ja neljännen tason väliseksi yhteistyöksi.

Viisumien liikennettä estävä vaikutus ei ole merkittävä. Saarisen mukaan vuonna 2006 Suomen konsulaatit tekivät myönteisen päätöksen noin 98 % viisumihakemuksista kaikkien Schengenin jäsenvaltioiden vastaavan keskiarvon ollessa 97 %. Hylättyjen viisumihakemusten merkitys korostunee rajaturvallisuuden kannalta lähinnä rikosten ennaltaehkäisyn ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alueilla.

Liikenteen lisääntymisen kannalta viisumivapaudella on todennäköisesti merkitystä, koska Saarisen mukaan Puolan, Liettuan ja Tshekin Venäjälle määräämän viisumipakon säätämisen jälkeen rajanylitysliikenne väheni 60-75 prosenttia. Puolan osalta viisumipakko koski venäläisten lisäksi Ukrainan ja Valko-Venäjän kansalaisia. Viisumivapauden tullessa voimaan liikenteen voidaan arvioida kasvavan edellä esitetyn mukaisesti. Kasvu saattaa olla suurempikin, koska esimerkkitapauksissa viisumivelvollisuuden tultua voimaan viisumivapauden aikana syntyneet rajat ylittävät suhteet lienevät antaneet perusteen viisumin saantiin. Euroopan unionin ja Venäjän välinen rajanylitysliikenne saattaa siis lisääntyä esimerkkitapauksia enemmän.

Ulkomaan konsulaattien yhdysmiesten yhteistoiminta muuttunee siten, että pääosa työstä suuntautunee rikoksia ennaltaehkäisevään työhön tietojenvaihdon avulla. Yhteistyön muotoja

liikenteenharjoittajien kanssa kehitetään siten, että laittomaan maahantuloon ja ihmiskaupaan voidaan puuttua tehokkaasti jo lähtömaassa.

## 4.2 Rajaturvallisuuden toinen taso

Kansainvälinen yhteistyö Venäjän kanssa sekä jäsenvaltioiden välinen rajavalvontayhteistyö asettuu uusien haasteiden eteen. Suomen ja Venäjän välisen valtakunnan rajan rajatarkastuksiin tottumattomat uudet rajanylittäjät edellyttävät vähimmilläänkin lisääntyntä neuvonnan tarvetta. Samalla on todennäköistä, että tahattomat ongelmat ja väärinkäytökset tarkastuksissa lisääntyvät.

Rajanylitysliikenteen viranomaistoimintaan sisältyvän vastavuoroisuuden velvoite edellyttää yhteistoiminnan kehittämistä osapuolten välillä. Molemminpuoliseen yhteistyöhön sisältyvä velvoite neuvoa viisumitonta rajanylittäjää rajanylitysasioissa muodostuu entistä haastavammaksi. Rajatarkastusten käytännön järjestelyiden vuoksi rajanylittäjä on voinut luopua rajanylitysaikastaan ja palata sisämaahan kotimaansa rajatarkastuksista. Käytännössä tällöin maastalähtötarkastuksessa on tullut ilmi, että jokin kohdemaan maahantuloedellytyksistä ei täyty. Syynä on tällöin ollut esimerkiksi puuttuva viisumi.<sup>134</sup> Yhteistyön onnistuminen edellyttäne yhä tiiviimpää yhteistyötä kohdemaan maahantuloedellytysten tiedostamiseksi lähtömaan rajatarkastuksissa.

Viisumivapauden arvioidaan skenaariossa lisäävän rikollisuutta. Havaitut rikostapaukset lisääntynevät Venäjän rajatarkastuksissa liikennemäärän kasvua vastaavasti. Jälkikäteen havaitut rikostapaukset saattavat lisääntyä havaittuja rikoksia voimakkaammin. Havaittujen rikosten osalta merkittävässä asemassa on kansainvälinen ja kahdenvälinen rikostorjuntayhteistyö, jonka avulla havainnot rikoksista ja uusista tekemuodoista saadaan välitettyä lyhyellä viiveellä naapurivaltion viranomaisille.

Jäsenvaltioiden välisen rajavalvontayhteistyön kannalta laajan muutoksen skenaario saattaa edellyttää yhteisten rajainterventoryhmien käyttöä. Viisumivapaus on merkittävä kaikkien jäsenvaltioiden kannalta lentoliikenteen verkoston ulottuessa jokaisen jäsenvaltion sisäosiin. Lentoliikenteen kontrollit estänevät kuitenkin avoimemman rikollisuuden vapaan etenemisen.<sup>135</sup> Venäjän suurimpia kaupunkeja lähellä olevat sekä Venäjän ja Euroopan välisten valta-

<sup>134</sup> Lainsäädännöllisesti kohdemaan puuttuva viisumi ei kuitenkaan ole este maastalähtötarkastuksen läpäisemiseen.

<sup>135</sup> Kts. Ilmailulaki 22.12.2009/1194.

teiden varrella sijaitsevat jäsenvaltiot kokevat viisumivapauden vaikutukset voimakkaimmin. Jäsenvaltioiden selviämistä ulkorajojen valvontavastuustaan kansallisilla resursseilla on vähintäänkin seurattava ja valmistauduttava yhteisten voimavarojen käyttöön.

### 4.3 Rajaturvallisuuden kolmas taso

Viisumivapauden vaikutus rajaturvallisuuden kolmannelle tasolla on merkittävä. Laajan muutoksen skenaariossa liikenteen on arvioitu kasvavan 60-75 prosenttia heti muutoksen jälkeen. Liikenteen äkkinäinen kasvu tulee aiheuttamaan odotusajan lisääntymisen lisäksi ongelman tarkastusten kattavuuden ja laadun kannalta.

Viisumikontrollin poistuminen tarkoittaa jäsenmaan kannalta rajaturvallisuuden ensimmäisen tason tehtävien siirtymistä kolmannelle tasalle. Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä olevien ehtojen selvittäminen on tehtävä jatkossa ilman ennakoilmoitusta, joka pidentänee rajatarkastuksen kestoa. Väärennösten havaitseminen perustuu kahteen tarkastukseen aiemman kolmen tarkastuksen sijaan. Havaittuihin epäkohtiin liittyvät jatkotoimenpiteet lisääntyvät, mikäli lainsäädäntöä ei kehitetä. Jatkotoimenpiteiden suorittaminen kohtuullisessa ajassa edellyttäne aiempaa enemmän voimavaroja ja uusia toimintamuotoja. Mainittuja uusia toimintamuotoja voivat olla joustavammat järjestelyt hallintopäätösten käsittely- ja tiedoksiantomenetelmissä ja harkinnan lisääminen jatkotoimenpiteiden käynnistämisessä.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa on todettu, että liikennemäärän kasvamiseen voidaan vastata osittain erilaisin infrastruktuurin kehittämishankkein. Perinteisesti hankkeiden avulla rajanylitysliikenteen järjestelyt luodaan liikenteen kannalta sujuviksi, jolloin esimerkiksi rajanylittäjien siirtymiseen käytettävät ajat pyritään minimoimaan. Kehittämishankkeiden avulla rajanylityspaikkojen rakenteet pyritään myös luomaan liikennejärjestelyiden kannalta mahdollisimman yksinkertaisiksi, jolloin liikenne saadaan jaoteltua tarkoituksellisella tavalla tehokkaan tarkastustoiminnan mahdollistamiseksi. Liikennejärjestelyiden toinen keskeinen tehtävä on ohjata rajanylitysliikennettä hetkittäisen jakauman ja määrällisen tarkastuskyvyn mukaan. Näiden kahden tekijän yhteensovittaminen ilmenee voimavarojen johtamisessa työvuoro- ja työyksikkötasolla.

Tekniikan tuottama rajatarkastuskyky muodostuneen niin suureksi, että sen arvoa rajatarkastuksissa ei kyetä enää palauttamaan henkilötyövoimalla. Toisaalta henkilöstöä ei voida resursien puitteissa lisätä liikenteen kasvua vastaavalla tavalla. Henkilöihin perustuvan rajatarkastusjärjestelmän ylläpito automaattista tekniikkaa korvaavana keinona ei ole tuottavuuden kan-

nalta perusteltua johtuen korkeista ylläpitokustannuksista. Rajatarkastajien asema muuttuneen rajatarkastusprosessin ohjaajiksi sekä vaativimpien rajatarkastusten ja jatkotoimenpiteiden suorittajiksi.

Tekniikan merkitys tuottavuuden lisäämisen mahdollistajana kasvaa, mikäli kaikki viisumivapaat henkilöt kyetään tarkastamaan automaattisen järjestelmän avulla. Laajan muutoksen skenaariossa arvioidun liikenteen kasvun aiheuttavat viisumivapaat rajanylittäjät muodostavat jopa yli 95 % kaikista rajanylityksistä. Myös viisumivelvollisten henkilöiden automaattinen tarkastaminen biometristen tunnisteiden perusteella lienee tulevaisuudessa mahdollista. Fyysisen henkilön ehdottomasti tarkastettavaksi jäänevätkin ainoastaan henkilöt, jotka eivät läpäise automaattista tarkastusta tai joilla ei ole biometrista matkustusasiakirjaa.

Riskianalyysin merkitys rajaturvallisuuden työkaluna kasvanee. Havaittujen ja jälkikäteen ilmitulleiden rikosten tutkintatietoja arvioidaan tällöin selvitetessä rajatarkastusten heikkoja kohtia. Riskianalyysitoiminnassa tavoitteena lienee siirtyä jälkikäteen tapahtuvasta arvioinnista ennakkolliseen arviointiin.

Johtamisen on arvioitu skenaariossa muuttuvan enenevissä määrin reagoivaksi ja tarpeen mukaan kehitettäväksi. Tiukat resurssit, muutokset toimintaympäristössä ja jatkuvasti kehittyvät rajaturvallisuuden uhkat eivät kuitenkaan saisi olla esteenä niin johtajien kuin johtamisenkaan kehittämislle. Voimavarat kehittämiseen on turvattava niin hallintoyksiköissä kuin työyksiköitasolla. Rajatarkastusten johtamisen keskeisimmän kehittäjän roolin tulisi olla Raja- ja merivartiokoululla, jossa kehittäminen perustuisi kokemuksellisen rajatarkastustyön ja tieteellisen tiedon yhdistämiseen. Aktiivisina yhteistyöosapuolina toimisivat niin rajavartiolaitoksen esikunta kuin hallintoyksikötkin. Kehittämisen tuotteina olisivat hallintoyksiköille ja työyksiköille opetettavat erilaiset sovellukset ja toimintamallit.

#### 4.4 Rajaturvallisuuden neljäs taso

Sisämaassa toteutettavilla toimilla ei korvattane jatkossakaan rajaturvallisuuden kolmannella tasolla toteutettavia tarkastuksia. Neljännen tason avulla kuitenkin pyritään vaikuttamaan siihen, että rajatarkastuksissa havaitsematta jääneiden tai rikollisessa tarkoituksessa laillisesti maahan saapuneiden tapausten paljastumisriski on riittävä ennaltaehkäisemään rikollista toimintaa.



Neljännellä tasolla havaittujen tapausten taustatekijöitä on kyettävä käyttämään tehokkaasti tulevien rajatarkastusten apuna. Keskeisen osan sisämaan viranomaisyhteistyön tehokkuudesta muodostavat toimivat ja säännölliset yhteistoimintasuhteet. Viranomaisten keskinäinen tietojenvaihto ja osallistumismahdollisuuksien varaaminen edistävät kunkin viranomaisen oman toiminnan kehittämistä. Yhteisten tutkintaryhmien avulla vaikutetaan jatkossakin keskeisiksi arvioituihin monialarikollisuuden tapauksiin. Viranomaisten yhteistyötä on ulotettava jäsenvaltioiden välisten rajojen ylitse siten, että rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisen tiedon välittäminen on säännönmukaista, kattavaa ja tehokasta.

Jäsenvaltioiden viranomaisten käytössä tulisi olla yhteinen rajaturvallisuuden tilannekuva. Yhdessä yhteisen analysointijärjestelmän avulla jäsenvaltioiden välille voidaan luoda kattava rajaturvallisuuden tilannetietoisuus. Järjestelmällä voidaan pienentää tilannetiedon ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tapahtuvan toiminnan välistä aikaviivettä.

Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelmassa vuodelle 2010 ja toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2011-2014 on todettu, että käyttöön otetaan Euroopan unionin kattava maahantulot ja maastalähdöt kirjaava tietojärjestelmä. Järjestelmä lisänee ulkomaalaisvalvonnan tehokkuutta. Järjestelmän avulla voidaan tehostaa kaikkien rekisteröityjen henkilöiden maassaoloajan valvontaa. Järjestelmän avulla jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevat voidaan yksilöidä jatkotoimien kohdentamiseksi.

#### 4.5 Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

Euroopan unionin ja Venäjän välisellä viisumivapaudella on todettu olevan moninaisia vaikutuksia. Usealta taholta todettujen positiivisten vaikutusten lisäksi viisumikontrollin poistuminen merkitsee mittavaa haastetta Euroopan unionin rajaturvallisuudelle.

Ylläpitääkseen rajaturvallisuuden Euroopan unionin on käytettävä kattavasti ohjauskeinojaan. Lainsäädännön, yhteistyön, valvonnan ja ohjeistuksen avulla ylläpidettävä yhtenäinen rajaturvallisuus on keskeisessä asemassa uhkan torjumiseksi. Rajaturvallisuuden kehykset rakennetaan perustalle, jonka Euroopan unionin toimielimet ja jäsenvaltiot yhdessä huolellisesti valmistelevat. Jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen edellyttää jäsenvaltioilta monipuolista ja ennakollista osallistumista yhteisölainsäädännön valmisteluun.

Jäsenvaltion rooli rajaturvallisuudessa on merkittävä. Yhteisölainsäädännön ohella tarvitaan kansallista lainsäädäntöä rajaturvallisuuden tavoitteelliseksi ylläpitämiseksi. Parantuneiden

lentoliikenneyhteyksien avulla rikollisen toiminnan suuntautuminen yhteisön alueen sisälle on merkittävä haaste myös pelkästään sisärajoja käsittävälle jäsenvaltioille. Ulkomaalaisvalvonta on jatkossa yhä merkittävämmässä roolissa laittoman maahanmuuton ehkäisemisessä.

Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden astuessa voimaan rajaturvallisuuden keinoja tulee kehittää. Ensimmäisellä tasolla toiminta suuntautuu jatkossakin ennaltaehkäisevään toimintaan, jossa havaitut rajaturvallisuuden uhat pyritään poistamaan jo lähtömaassa. Keinot ensimmäisellä tasolla jäävät viisumiharkinnan hävitessä kuitenkin vähäisiksi. Lentoliikenteessä hallittavat matkustajavirrat etenevät maantierajanylityspaikoilla rajatarkastukseen ilman ennakkokontrollia. Merkittävimmät toimet ensimmäisellä tasolla tulevat olemaan ulkomaille sijoitettujen yhdysmiesten yhteistoiminta Euroopan unionin, kansallisten ja sijoituspaikan viranomaisten kanssa. Vapaaehtoinen maahantulotietojen syöttäminen ennakolta rajaturvallisuusviranomaisen tietojärjestelmiin on toinen merkittävä keino ennaltaehkäisevien toimenpiteiden kannalta. Tällöin kuitenkin toimenpiteeseen ryhtyneen henkilön tulisi saada toiminnastaan hyötyä, kuten esimerkiksi nopeammat tai kevennetyt rajatarkastukset. Ensimmäisen tason toimenpiteisiin liittyy myös kolmannelle osapuolelle Euroopan unionissa säädettyt velvollisuudet. Esimerkiksi liikenteenharjoittajan velvollisuuksia lisäämällä rajaturvallisuuden uhkiin voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi jo lähtömaassa.

Rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvää tietojenvaihtoa ja analyysityötä on kehitettävä. Rajaturvallisuuden mallissa kehittämistä tulisi tehdä kaikilla neljällä tasolla. Ensimmäisellä ja toisella tasolla tehtävän tietojenvaihdon lisäksi kolmannen ja neljännen tason tulisi yhdistää ulkomaalaisten tiedot siten, että niistä voitaisiin tehdä arvioita maassa oleskelun laillisuudesta ja tosiasiallisesta tarkoituksesta. Rajatarkastusten toimivaltuuksia kehittämällä voidaan korvata osa viisumivapauden aiheuttamasta tietovajeesta. Lainsäädännön ja ulkomaalaisvalvonnan kehittäminen suhteessa viranomaisten yhteisiin tietojärjestelmiin tulee tarkasteltavaksi enenevässä määrin pohdittaessa viisumikontrollin korvaavia keinoja. Eräänä lähitulevaisuuden rakenteena on Euroopan unionin tilannekuvan välittämiseen suunniteltu alueellisten tilanne- ja koordinoitikeskusten verkosto.<sup>136</sup>

Rajanylitysliikenteen tarkastusten kattavuuden ja sujuvuuden osalta on luotava kompromissi, jossa rajaturvallisuuden kannalta painavampana tekijänä tulisi olla tarkastusten kattavuus. Kattavuuden vähimmäisvaatimukset, joiden mukaan jokainen rajanylittäjä tarkastetaan, on säilytettävä lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tarkastusten kehittäminen viisumikontrollia osittain korvaavaksi lisännee rajatarkastuksiin kuluvaan aikaa. Sujuvuuden osalta asetetut ta-

<sup>136</sup> Rajavartiolaitos, Tulossuunnitelma 2010 ja Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011-2014, liite 1.

voitteet ovat kuitenkin sisäisiä ja niitä voitaneen sovittaa vallitsevaan tilanteeseen yhteiskunnan muut toiminnot huomioiden. Merkittävänä tekijänä on myös resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen liikenteen ja rajaturvallisuuden kannalta.

Skenaarioissa on esitetty neljä mahdollista tulevaisuutta. Tulevaisuuden ei kuitenkaan oleteta kulkevan skenaariorajojen sisällä. Hallitsematon skenaario voi muuttua laajan muutoksen skenaarioksi ja edelleen tasaisen muutoksen skenaarioksi, jos esimerkiksi tehostetut tarkastusmenetelmät vähentävät liikenteen yleistä sujuvuutta. Kuvattuun muutokseen vaikuttavat kuitenkin useat tekijät. Merkittävänä tekijä voi esimerkiksi olla kansalliseen talouteen sidoksissa oleva rajanylitysliikenteen sujuvuus, jota ohjataan poliittisin keinoin. Yhteiskunnan ja ympäristön vaikutus edellyttää skenaarioiden jatkuvaa tarkastamista, mikäli tarkoituksena on skenaarion käyttäminen tulevaisuutta ennakoivana työkaluna. Tässä tutkielmassa esitetty neljä tulevaisuuden kehitysmallia antavat mahdollisuuden arvioida viisumivapauden vaikutuksia rajaturvallisuuden kannalta. Samalla skenaariot mahdollistavat viisumivapauden huomioimisen osana strategista johtamista.

Ennen viisumivapauden siirtymistä tulee varmistua siitä, että Venäjän passijärjestelmä yksilöi henkilöt riittävällä tarkkuudella. Henkilöiden yksilöinti on edellytys viisumivapauden toteutumiselle, koska ennakkokontrollilla ei muutoksen jälkeen voida enää tarkastaa rajanylittäjän henkilöllisyyttä. Ilman ehdotonta varmuutta henkilöllisyydestä tarkastuksessa olevan henkilön vaikutusta rajaturvallisuuteen ei voida arvioida muutoin kuin henkilön käyttäytymisen perusteella.

Rajaturvallisuuden tason laskiessa merkittävästi on valmistauduttava Euroopan unionin rajainterventoryhmien käyttöön. Rajainterventoryhmien merkitys rajaturvallisuudelle on kuitenkin vaikutuksen ja ajan suhteen rajallinen, joten korvaavien toimien valmistelu on suunniteltava ja harjoiteltava ennen rajaturvallisuuden tason merkittävää laskua. Vastuu näiden toimintojen järjestämisestä on jäsenvaltioilla. Euroopan unioni voi lisäksi säätää jäsenvaltioita velvoittavasti varautumisesta.

Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus rajanylitysliikennettä lisäävänä tekijänä on todennäköinen. Rajaturvallisuuden kannalta keskeisenä haasteena on liikennejärjestelyiden toteuttaminen siten, että lisääntyvä liikenne ei itsessään vaikeuta rajaturvallisuustehtävien toteuttamista. Infrastruktuurin huolellinen suunnittelu tekniikka ja toimintamenetelmät huomioiden mahdollistaa viisumivapauden haittavaikutusten vähentämisen. Keskeisenä tekijänä on innovaatioiden ja erilaisten tekniikan sovellusten rajatarkastuksiin tuottama lisäarvo. Eri-

laiset automaattisten rajatarkastusten sovellukset ja elävän olennon havaitsemisen mahdollistavat automaattiset järjestelmät lienevät keskeisiä kehityksen kohteita lisääntyvän rajanylitysliikenteen hallinnassa.

Tutkielma on yleistettävissä Euroopan unionin muihin jäsenvaltioihin. Tutkielman johtopäätöksissä esitetyt toimintamallit voidaan toteuttaa osin Euroopan unionissa, osin niiden toteuttaminen jää jäsenvaltion harkintaan. Tutkielman tuloksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon kohteena olevan jäsenvaltion täydentävä lainsäädäntö. Rajaturvallisuuden kokonaiskäsitteen kannalta jäsenvaltioiden kansalliset toimet ovat kuitenkin aina toissijaisia ja noudattelevat Suomen tavoin Euroopan unionin päälinjaa. Toiminnallisena ja valtaa käyttävänä systeeminä Euroopan unionilla on mahdollisuus kehittää rajaturvallisuuttaan huomioimaan Venäjän viisumivapauden vaikutus.

Euroopan unioni muodostaa yhtenäisen rajaturvallisuusjärjestelmän. Rajaturvallisuuteen vaikuttavat niin sisäiset kuin ulkoisetkin tekijät. Sisäisten tekijöiden vaikutusmekanismina ovat jäsenvaltioiden keskinäiset suhteet ja Euroopan unionin hallintojärjestelmä. Ulkoisten tekijöiden vaikuttajina toimivat jäsenvaltioiden kahdenväliset suhteet kolmanteen valtioon sekä Euroopan unionin ulkopolitiikka. Rajaturvallisuusjärjestelmän hallitseminen edellyttää yhtenäistä tavoitetta. Euroopan unioni on kehittänyt tietoisesti suhteitaan Venäjään viisumivapauden tavoittelussaan, eikä toista voida väittää Venäjän suhteenkaan. Viisumivapaus on tosiasia, jonka ajankohta on vielä päättämättä.

## 4.6 Pohdinta

Tutkimuksessa on arvioitu Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden vaikutuksia Euroopan unionin rajaturvallisuuteen. Menetelmänä on käytetty skenaariomenetelmää. Tuloksia on tarkasteltu suhteessa nelitasoiseen rajaturvallisuusjärjestelmään. Tutkielman lopussa on arvioitu toimintamalleja, joilla rajaturvallisuutta voidaan ylläpitää.

Tutkimuksessa on tarkasteltu rajaturvallisuutta pääosin rajatarkastusten näkökulmasta. Rajaturvallisuuden kokonaisvaltaisemman tarkastelun avulla olisi mahdollista luoda kattava kuva rajaturvallisuudesta. Rajatarkastuksiin tehty raja on kuitenkin perusteltu, sillä pääosa rajaturvallisuutta uhkaavista tekijöistä kulkee rajanylityspaikkojen kautta. Keskittymällä rajatarkastusten tarkasteluun on lyhyessä tutkielmassa päästy syvemmälle kuin koko rajaturvallisuutta tarkasteltaessa. Lisäksi Venäjän kansalaisten viisumivapaus järjestelynä kohdistuu lähinnä rajanylityspaikoille.

Laatunäkökohtien kannalta tutkielmaa voidaan tarkastella sisällöllisten ja prosessinnäkökohtien avulla.<sup>137</sup> Sisällön kannalta vahvuutena on tulevaisuusväittämien relevanssi ja perusteltavuus. Tulevaisuusväittämien tasapainoisuutta olisi voitu kehittää esimerkiksi tekemällä useita asiantuntijahaastatteluita tai perustamalla asiantuntijajaraati. Tutkimusekonomisista syistä asiantuntijoiden osallistuminen jätettiin kuitenkin pois tutkimuksesta. Väittämät on esitetty luettavassa ja helposti omaksuttavassa muodossa. Tarkastelut on esitetty tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ytimekkyyden säilyttämiseksi, eikä siitä syystä kaikkea viitattua lähdemateriaalia ole avattu tutkielmassa luettavaan muotoon. Tutkielman aiheen kannalta tarkoituksenmukaiseksi esitystavaksi on valittu kirjallinen ilmaisu kuvallisen havainnollistamisen sijaan. Tutkielman liitteissä on esitetty joitakin havainnollistavia kaavioita ja taulukoita.

Prosessinäkökohtia voidaan tarkastella johtamisen, osallistumisen ja menetelmävalinnan avulla. Tutkimustyön hyväksyttävyyteen on pyritty käyttämällä monipuolisesti viranomaislähteitä. Tutkielmassa esitetyt näkökohdat ovat mahdollisia toteuttaa myös käytännössä. Sidosryhmät eivät ole osallistuneet työhön. Tutkielmaa on mahdollista jatkaa sidosryhmät osallistavampaan suuntaan. Skenaariot on valittu menetelmäksi niiden toimintalogiikan ymmärrettävyyden vuoksi. Tutkielman laatu on suhteessa tutkielmaan käytettyyn työpanokseen. Valitulla menetelmällä on löydetty vastaukset tutkimusongelmiin.

Aiemmin luvussa 1.5.2 esitetyistä tieteellisyyden kriteereistä relevanssivaatimus ja koherenssivaatimus on saavutettu hyvin. Läpinäkyvyyden vaatimus on pyritty saavuttamaan perustelemalla tehdyt väittämät. Tieteellinen vakuuttavuus on tutkielmassa pyritty saavuttamaan laajahkolla teoriapohjalla sekä tutkimuksen suorittamisella tutkimusmenetelmän mukaisesti. Samassa luvussa esitetyjä tulevaisuustutkimuksen keskeisiä ongelmakohtia on pyritty tietoisesti välttämään tutkimusprosessissa.

Tutkimuksen lähdemateriaalin perusteella voidaan päätyä myös toisiin tutkimustuloksiin. Skenaariotutkimuksen luonne huomioiden tämä onkin ymmärrettävää. Tutkimustulosten luotettavuutta voidaan kehittää täydentämällä tutkimusta esimerkiksi Delfoi-menetelmän tai asiantuntijahaastatteluiden avulla. Delfoi-menetelmässä voitaisiin tällöin käyttää nyt saatuja tutkimustuloksia väittäminä. Asiantuntijahaastattelujen avulla on mahdollista täydentää tutkimuksessa hieman vajaaksi jäänyttä rikostorjunnan käsittelyä ja parantaa laajemminkin tutkimustulosten hyväksyttävyyttä. Myös tutkimuksen perustana oleva tieto on tulevaisuustutki-

<sup>137</sup> Salo, Ahti, Ennakointi ja tulevaisuuskuvat tutkimus- ja kehittämisohjelmissa, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 18/2003, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2003, sivu 26.

mukselle ominaisen sirpaleista. Osa tutkielman kannalta tärkeästä tiedosta on jäänyt todennäköisesti havaitsematta.

Rikollisuuden osalta ei tutkimuksessa ollut käytettävissä havaintoja vastaavista viisumiregimien muutoksista. Tarkastelun luotettavuutta voitaisiin kehittää korkean tason asiantuntija-haastatteluilla.

Tutkielman lähdekritiikki on suoritettu valittaessa tutkimuksen lähteitä. Epäluotettavaksi luokiteltua lähdettä ei ole otettu tutkielman lähteeksi. Pääosa tutkielmassa käytetystä materiaalista on peräisin viranomaislähteistä. Tutkimuksessa on käytetty myös aiempia tutkimuksia sekä lehdistössä esitettyjä virkamiesten lausuntoja. Teoriaosassa käytettyjä lähteitä on lainattu useasti tulevaisuudentutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa, joten niiden voidaan arvioida olevan luotettavia tutkimuksen teoriapohjan luomisessa. Rajaturvallisuus perustuu viranomaistoimintaan, joten viranomaislähteitä voidaan pitää tutkimuksen kannalta luotettavina. Lähteinä käytetyt aiemmat tutkimukset on tehty tieteellisin perustein, eikä tutkimustulosten luotettavuutta ole erityistä syytä epäillä. Lehdistöstä poimitut lausunnot ovat olleet sitaatteja, joiden oletetaan olevan mainittujen henkilöiden sanatarkkoja toisinnoksia. Lähteiden arvioiminen ja epäluotettavien lähteiden karsiminen tiedonhakuvaiheessa on voinut johtaa jonkin heikon signaalin karsiutumiseen.

Tutkimuksen laatua olisi voitu parantaa nykyisestä, jos resursseja olisi ollut käytössä enemmän tutkimustyöhön. Empiirisen aineiston käsittely olisi kuitenkin vienyt merkittävän osan ajasta, eikä esimerkiksi haastattelujen sovittaminen harvoin tutkimustyöjaksoihin olisi ollut kovinkaan onnistunut ratkaisu resurssien käytön kannalta. Haastattelujen järjestäminen olisi ollut myös ongelmallista esiupseerikurssin muuna aikana, koska luentopakko ja ainutkertaiset oppijaksot rajoittavat ajankäyttöä. Tutkielman hyödynnettävyyden ja käytettävyyden nykyisessä muodossaan ratkaisee rajaturvallisuuden vastuuviranomainen. Käytettävyyttä harkittaessa tulee ottaa huomioon, että tutkielmassa esitettyjen keinojen käyttäminen ei yksistään takaa halutun tulevaisuuden saavuttamista. Toiminnaksi muutetut keinot korkeintaan lisäävät halutun tulevaisuuden todennäköisyyttä.

Mahdollisena jatkotutkimusaiheena voi olla Euroopan unionin tai Suomen toimenpiteet viisumivapauteen varautumisessa. Tutkimuksessa tulisi yksilöidä tarvittavat kehittämistoimet aikatekijään sitoen. Tutkimus tulisi tehdä riittävän ajoissa ennen viisumivapauden alkamista, jotta valmistelevat toimet voitaisiin käynnistää viranomaisissa riittävän ajoissa. Toisena jatko-

tutkimusaiheena on aiemmin tässä luvussa sivuttu Delfoi-tutkimus, jonka väittäminä käytettäisiin tämän tutkimuksen skenaarioita ja johtopäätöksiä.

## LÄHTEET

Ahti, Salo, Ennakointi. ja tulevaisuuskuvat tutkimus- ja kehittämisohjelmissa, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 18/2003, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2003.

Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755.

Asplund, Johan, Teorier om framtiden, Liberförlag, Stockholm, 1979, sivut 93-96.

BOFIT Venäjä ennuste 2009-2011, Suomen Pankki, Internet-sivut: <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/30FF6D9B-2DD6-41ED-B7F9-733CBC6A52FD/0/bve209.pdf>, luettu 16.3.2010.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Internet-sivut: <http://www.etla.fi/index.php?did=877>, luettu 16.3.2010.

EU common strategy on Russia (1999), The delegation of the European union, Internet-sivut: [http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p\\_244.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_244.htm), luettu 14.1.2010.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 81/2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1931/2006, Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maarajoilla annettu joulukuun 20 päivänä 2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö), Euroopan unionin virallinen lehti L243/1, 15.9.2009, Internet-sivut: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:FI:PDF>, luettu 14.1.2010.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöönottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta, Internet-sivut: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114124\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114124_fi.htm), luettu 14.1.2010.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kondolisoitu toisinto, Euroopan yhteisön virallinen lehti 24.12.2002 C325/35, eur-lex.europa.eu/fi/threaties/dat/120002E/pdf/12002E\_FI.pdf, luettu 28.12.2009.

Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välinen sopimus Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L129/27 17.5.2007, Internet-sivut <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:FI:PDF>.

Euroopan unionin Internet-sivut, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (FRONTEX), Internet-sivut [http://europa.eu/agencies\\_community\\_agencies/frontex/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies_community_agencies/frontex/index_fi.htm), luettu 3.1.2010.



Euroopan unionin Internet-sivut::

[http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity\\_fi.htm#SUBSIDIARITY](http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_fi.htm#SUBSIDIARITY), luettu 28.1.2010.

Euroopan unionin neuvoston lehdistöjulkaisu, 15. EU-Venäjä huippukokous Moskovassa 10.5.2005, Internet-sivut:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/84815.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/84815.pdf), luettu 14.4.2010.

European comission, Tampere Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs, Internet-sivut: [http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere\\_09\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf), luettu 14.4.2010.

European comission, Internet-sivut:

[http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html#20122\\_3](http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html#20122_3), luettu 18.1.2010.

Futurix-ympäristö, Internet-sivut:

[http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus/03\\_lahestymistapoina/02\\_skenaariotyoskentely\\_tulevaisuudentutkimuksessa/01\\_skenaariotyoskentely\\_tulevaisuudentutkimuksessa?C:D=347636&selres=347636](http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus/03_lahestymistapoina/02_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa/01_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa?C:D=347636&selres=347636), luettu 18.1.2010.

Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 219/2008

(<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080219>).

Heusala, Anna-Liisa & Lohiniva, Anja & Malmi, Antti, Samalla puolella – eri puolilla rajaa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia & Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere, 2008.

Hämäläinen, Erkki, Eurooppalaistuva lainvalvonta – Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 35/2009, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere, 2009.

Ilmailulaki 22.12.2009/1194.

Jantsch, Erich, Technological Forecasting in Perspective, OECD, Paris, 1967.

Juntunen, Alpo, Venäjän imperiumin paluu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 25, Edita Prima Oy, Helsinki, 2009.

Kaakkois-Suomen rajavartioston internet-sivut,

<http://www.raja.fi/ksr/home.nsf/pages/99a543bc2c207473c2256FF100300172?opendocument>, luettu 8.4.2010.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto, esittelymateriaali.

Kahn, Herman & Wiener, Anthony, The Year 2000, The Macmillan Company, New York, 1967.

Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari, Toim.: Tulevaisuudentutkimus, Perusteet ja sovellukset, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Kirjaka/Tallprint, Helsinki, 2002.

Kirjallinen kysymys 987/2009 vp, Internet-sivut:

[http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk\\_987\\_2009\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_987_2009_p.shtml), luettu 14.1.2010.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu, 19.2.2008, Internet-sivut:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st06/st06666.fi08.pdf>, luettu 15.3.2010.

Kumppanuus- ja yhteistyösopimus kumppanuuden perustamisesta Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Venäjän federaation kesken, 21997A1128(01), Euroopan unionin virallinen lehti L327/28.11.1997, Internet-sivut: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):FI:HTML), luettu 14.1.2010.

Lahtinen, Jouni, Rajaturvallisuus 2020, Pro Gradu, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2008.

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 687/11.9.2009.

Leminen, Mikko, Kansainvälinen rikollisuus rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltuna EU:n alueella, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2007.

Mannermaa, Mika, Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus, WSOY, WS Bookwell Oy, Porvoo, 2004.

Mannermaa, Mika, Evolutionäärinen tulevaisuudentutkimus, Valtion painatuskeskus, Helsinki, 1992.

Meristö, Tarja, Skenaariotyöskentely strategisessa johtamisessa, teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta?, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003. Uotila, Tuomo, Skenaariot yrityksen toimintaympäristön kartoittamisessa, teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta?, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, Internet-sivut: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:FI:PDF>, luettu 3.1.2010.

Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

Niemenkari, Arto, Rajaturvallisuus Euroopan unionissa, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1, Multiprint, Helsinki, 2003.

Nikku, Pasi, EU-Suomen rajaturvallisuus, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006.

Pohjola, Matti, Tieto- ja viestintäteknologia tuottavuuden kasvun lähteenä, Teknologiateollisuus ry, Julkaisumoni-stamo Eteläranta Oy, Helsinki, 2008, Internet-sivut: <http://www.hse.fi/NR/rdonlyres/1011F1C4-E330-42F9-B903-BDEFB3EF484C/0/Tuottavuusraportti.pdf>, luettu 23.3.2010.

Poliisi-, tull- ja rajavartioviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) – erityisesti vakavan rikollisuuden toiminnasta, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007, Internet-sivut: [http://www.vtv.fi/files/112/1452007\\_PTR\\_yhteistyö\\_NETTI.pdf](http://www.vtv.fi/files/112/1452007_PTR_yhteistyö_NETTI.pdf).

Pullat, Risto, Järjestäytynyt rikollisuus Nyky-Virossa ja naapurimaissa, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 23/2003, OYJ Edita, Helsinki, 2003.

Rajajärjestyssopimus, Sops 32/1960 ja 54/1998.

Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman mahantulon torjunta, Sisäasiainministeriön loppuraportti.

Rajavartiolaitoksen strategia 2019, 18.3.2010.

Rajavartiolaitos, Tulossuunnitelma 2010 ja Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011-2014 (Sisäasiainministeriön ak 1267/20/2009/18.12.2009).

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Rakennemuutoskatsaus 2007, Kuntaliitto, Helsinki, 2007, Internet-sivut:  
<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p071023125201H.pdf>, luettu 28.1.2010.

Riissanen, Urpo, Uhat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006.

Riissanen, Urpo, Rajaturvallisuus – ilmiö, strategia ja turvallistaminen, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009.

Russia`s Middle Term Strategy towards the EU (2000-2010), Internet-sivut:  
[http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p\\_245.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm), luettu 14.1.2010.

Saarienen, Sampo, Kohti viisumivapautta? – Viisumipolitiikka Putinin Venäjän ja Euroopan unionin suhteissa Suomen näkökulmasta tarkasteltuna, Turun yliopisto, 2007.

Salo, Ahti, Ennakointi ja tulevaisuuskuvat tutkimus- ja kehittämisohjelmissa, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 18/2003, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2003.

Savolainen, Jukka, Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, Raja- ja merivartiokoulu, Espoo, 2006.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008, Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008, Internet-sivut:  
[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/\\$file/162008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/$file/162008.pdf), luettu 14.1.2010.

Stenlund, Heikki (toim.), Työn tulevaisuus, Työskenaariot-hankkeen loppuraportti, Työhallinnon julkaisu 185, Helsinki, 1997.

Suomen säädöskokoelman sopimussarja ulkovaltain kanssa tehdyt sopimukset, julkaistu Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 2001, 30/2001. Internet –sivut:  
<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopimussarja/2001/20010012.pdf>, luettu 28.1.2010.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, Internet-sivut:  
<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/fi.pdf>, luettu 16.3.2010.

TOPI, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, Turun Kauppakorkeakoulun tulevaisuudentutkimuskeskus, Internet-sivut: <http://www.tulevaisuus.fi/topi/>.

The Schengen Evaluation Working Party (SCH/Com-ex (98) 25 def.).

Ulkoasiainministeriön E-kirjelmä UM2006-02087, 28.7.2006, EU/OSA; Euroopan yhteisön viisumihelpotussopimusten neuvottelutilanne.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Talouden rakenteet 2009, Internet-sivut: [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/j55.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j55.pdf), luettu 28.1.2010.

Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy.

Venäjän federaation ja Euroopan yhteisön välillä tehtävä takaisinottosopimus, Euroopan unionin virallinen lehti L129/40, 17.5.2007, Internet-sivut: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0040:0060:FI:PDF>, luettu 14.1.2010.

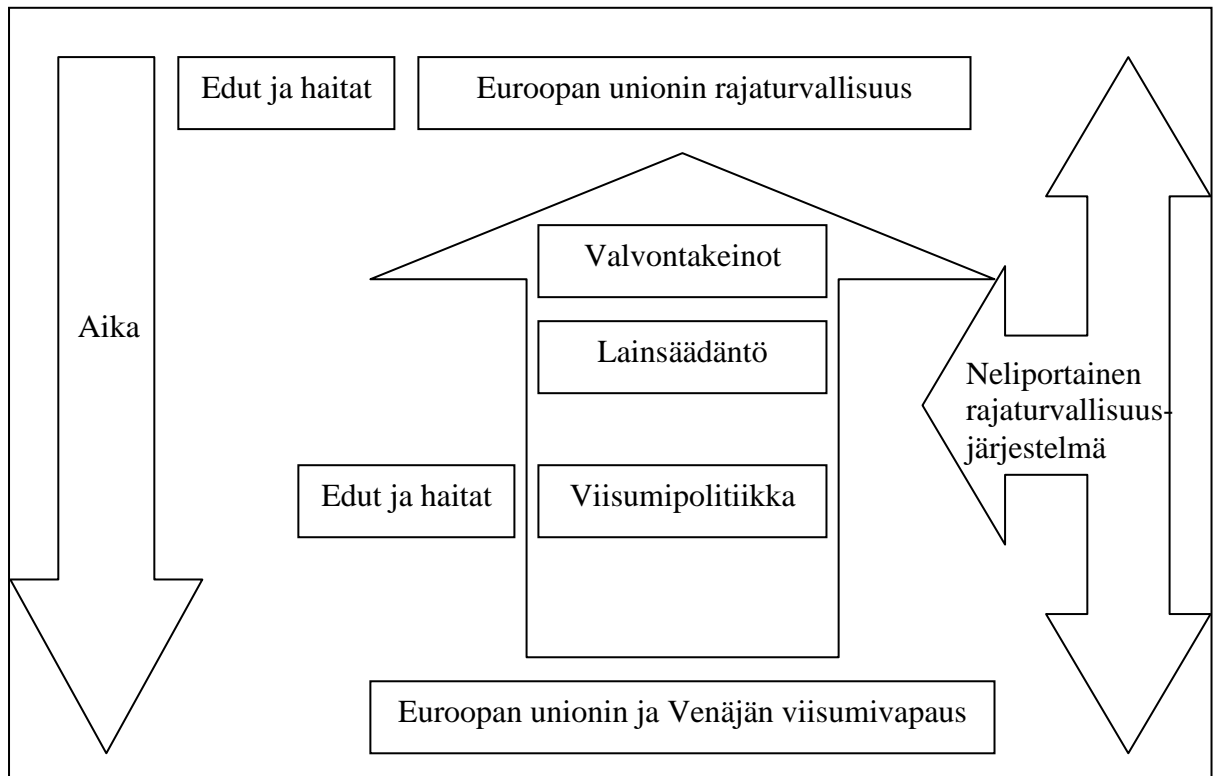
Venäjän Federaation suurlähetystö Suomessa, Internet-sivut: <http://www.rusembassy.fi/FLinformRosspravinfo.htm>, luettu 28.1.2010.

Visuri, Pekka, Turvallisuuspolitiikka ja strategia, WSOY, Juva, 1997.

## **LIITTEET**

Liite 1	Tutkimusasetelma
Liite 2	Tulevaisuustaulukko
Liite 3	Muutostekijöiden vaikutus rajaturvallisuuteen

# **TUTKIMUSASETELMA**



**TULEVAISUUSTAULUKKO**

Y	UHKA RAJATURVALLISUUDELLE KASVAA →			
X	Taantuva	Tasainen muutos	Laaja muutos	Hallitsematon muutos
Resurssit				
Resurssit kasvavat	Tarkastusten laatu kehittyy voimakkaasti.	Tarkastusten laatu kehittyy hitaasti.	Tarkastusten laatu kyetään vai-voin pitämään nykytasolla.	Tarkastustaso pysyy pääosin riittävällä tasolla. Ajoittain kai-kista tehtävistä ei kyetä suoriu-tumaan säädösten mukaisesti.
Resurssit pienenevät	Tarkastusten laatu pysyy ennallaan kehittämishank-keiden johdosta.	Tarkastusten laatu laskee. Ajoit-tain tarkastuksien toteuttaminen säädösten mukaan muodostuu ongelmalliseksi.	Tärkeimmistä tehtävistä kyetään suoriutumaan. Tehtäviä priori-soidaan voimakkaasti. Tarkas-tuksissa siirrytään kohdennettui-hin tarkastuksiin.	Vain tärkeimmät tehtävät kye-tään suorittamaan. Tarkastukset ovat kohdennettuja. Vain valitut rajanylittäjät tarkastetaan.
Ennakkovaroitus vii-sumivapaudesta				
Ajoissa TS-TTS	Vähennykset toteutetaan suunnitellusti.	Lisäykset ja toimintojen uudel-leen kohdentaminen on suunni-teltua.	Lisäykset ja toimintojen uudel-leen kohdentaminen on suunni-teltua. Edellyttää muutoksia sää-döksiin ja sopimuksiin.	Lisäykset ja toimintojen uudel-leen kohdentaminen on suunni-teltua.
Alle 6 kk	Vähennyksiä ei ehditä to-teuttamaan ajoissa ja siitä aiheutuu kustannuksia.	Tarkastuksissa turvaudutaan poikkeusjärjestelyihin. Järjeste-lyt kyetään toteuttamaan nykyis-ten sopimusten ja säädösten puitteissa.	Tarkastuksissa turvaudutaan ajoittain poikkeusjärjestelyihin. Järjestelyjen toteuttaminen ny-kyisten säädösten ja sopimusten puitteissa on ongelmallista.	Tarkastuksissa turvaudutaan jatkuvasti poikkeusjärjestelyi-hin. Järjestelyjen toteuttaminen nykyisten säädösten ja sopimus-ten puitteissa on mahdotonta.
Tavanomainen rikolli-suus	Tapausten määrä vähenee. Rikoksenteikijät pääosin taparikollisia tai uusijoita.	Tapausten määrä kasvaa liiken-nemäärän kasvun suhteessa. Uusia rikoksenteikijöitä ilmaan-tuu tasaisesti.	Tapausten määrä kasvaa suhtees-sa liikennemäärään. Rikoksente-kijät ovat pääosin aiemmin tun-temattomia.	Tapausten määrä lisääntyy rä-jähdyksen omaisesti. Rikoksen-tekijät ovat aiemmin tuntemat-tomia.
Uusimuotoinen rikol-lisuus	Uusimuotoinen rikollisuus liittyy säädösmuutoksiin.	Uusia tekomuotoja ilmenee ta-saisesti. Rikosmuodot liittyvät säädösmuutoksiin tai uusiin	Uusia tekomuotoja ilmenee usei-ta vuodessa. Tekomuodot koh-distetaan valvonnan kannalta	Uusia tekomuotoja ilmenee jat-kuvasti. Tekomuodot kohdiste-taan valvonnan kannalta hei-

		sovelluksiin vanhoista rikosmuodoista.	heikkoihin kohtiin. Jälkeenpäin paljastuu useita havaitsemattomia tapauksia.	koimpiin kohtiin. Jälkeenpäin paljastuu lukuisia havaitsemattomia tapauksia. Tapausten selvittäminen hidastuu.
Tarkastustaso	Tarkastustaso kehittyy.	Tarkastustaso pysyy nykyisellä tasolla.	Tarkastustaso heikkenee nykyisestä.	Tarkastustaso romahtaa.
Tekniikka	Tekniikalla pystytään tehostamaan rajatarkastuksia. Tekniikalla saavutetaan merkittävä tuottavuushyöty. Tekniikka antaa lisäarvoa.	Tekniikalla tuetaan rajatarkastuksia. Tekniikalla vähennetään henkilöstön lisäyaspaineita ja ylläpidetään riittävä tarkastustaso. Tekniikka on tukevassa roolissa.	Tekniikalla korvataan tarkastuksia vähäriskisillä alueilla. Tekniikka on rajatarkastusten kannalta merkittävä voimavara.	Tekniikalla korvataan tarkastuksia tärkeillä alueilla. Tekniikka on rajatarkastusten kannalta elintärkeä voimavara.
Taktiikka	Taktiikka sisältää laajan keinovalikoiman, jota käytetään kussakin tilanteessa tarvittavin osin. Taktiikan kehitetään säännöllisesti ja ennakoivasti..	Taktiikka sisältää tarpeellisen keinovalikoiman, jota käytetään kussakin tilanteessa tarvittavin osin. Taktiikan kehitetään tarpeen mukaan.	Taktiikka sisältää suppean keinovalikoiman, josta tilanteeseen sopivinta käytetään. Taktiikka kehittyy toiminnan mukana.	Taktiikan keinovalikoiman on supistettu muutamaaan perusmalliin, josta tilanteeseen sopivinta käytetään. Taktiikkaa ei kehitetä.
Johtaminen	Johtamisella tuetaan tarkastuksia pitkällä aikavälillä.. Johtamisen toimintamallit kehittyvät monialaisesti.	Johtamisella suunnataan voimavarat ennakoivasti arvioituja muutoksia vastaavasti. Johtamisen toimintamalleja kehitetään vastaamaan kohdattuihin haasteisiin.	Johtaminen keskittyy voimavarojen suuntaamiseen. Lähitulevaisuuden ennakointi onnistuu ajoitain.	Johtaminen keskittyy vallitsevan pintatilanteen hallitsemiseen sotilasjohtamisen keinoin. Johtamisella ei kyetä ennakoimaan tulevaisuutta.
Rajanylitysliikenne	Vähenee tai pysyy nykytasolla.	Kasvaa 5% vuosivauhtia.	Kasvaa 60-75% vuosivauhtia.	Kasvaa 150-200% vuosivauhtia.
Elintasoero	Elintasoero pienenee.	Elintasoero pysyy nykyisellä tasolla.	Elintasoero kasvaa nykyisestä.	Elintasoero kasvaa merkittävästi nykyisestä esim. Venäjän talouden romahtamisen johdosta.
Viranomaisyhteistyön merkitys	Yhteistyön merkitys vähenee. Resurssien vähetessä eri viranomaisten toimin-	Yhteistyö pysyy nykyisellä tasolla. Yhteistyötä kehitetään lähinnä tuottavuusnäkökulmas-	Yhteistyön merkitys rajaturvallisudelle korostuu. Viranomaisten yhteistyön muotoja ja toimivuut-	Toimiva viranomaisyhteistyö on edellytys rajaturvallisudelle. Yhteistyön kehittämisellä kye-



	toja yhdistetään.	ta.	ta kehitetään jatkuvasti. Muutoksella kyetään vastaamaan keskeisiin epäkohtiin.	tään reagoimaan vain suurimmiksi havaittuihin yhteistyön puutteisiin.
--	-------------------	-----	---	---

Kapteeni Tero Hirvosen tutkielman

LIITE 3

# **MUUTOSTEKIJÖIDEN VAIKUTUS RAJATURVALLISUUTEEN**

